

Kommunales Präventionsmonitoring: Konzept - Umsetzungspotentiale - Alternativen

Gehne, David H.; Schräpler, Jörg-Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gehne, D. H., & Schräpler, J.-P. (2018). *Kommunales Präventionsmonitoring: Konzept - Umsetzungspotentiale - Alternativen*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 16). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67689-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



FGW-Studie

Vorbeugende Sozialpolitik 16

Ute Klammer, Katja Jepkens, Ralitsa Petrova-Stoyanov (Hrsg.)



David H. Gehne, Jörg-Peter Schräpler

Kommunales Präventionsmonitoring

Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen



Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.)
Kronenstraße 62
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 99450080
E-Mail: info@fgw-nrw.de
www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand

Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

Themenbereich

Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
Katja Jepkens, wissenschaftliche Referentin
Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin

Layout

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

ISSN

2567-0050

Erscheinungsdatum

Düsseldorf, November 2018

Kommunales Präventionsmonitoring

Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen

Auf einen Blick

- Ansätze eines integrierten Monitorings haben im Rahmen des Aufbaus einer kommunalen Präventionspolitik in Kommunen eine hohe Bedeutung.
- Neu ist daran vor allem die Orientierung am Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen, die Fokussierungen auf Bildungsübergänge und die Zusammenführung der Profilierung von Bildungseinrichtungen mit Ansätzen der Sozialberichterstattung.
- Neben diesem prominenten Ansatz gab es in NRW in den letzten zwanzig Jahren auch weitere Initiativen mit ähnlichen Monitoring-Konzepten.
- Ergebnis dieser Bemühungen von verschiedenen Seiten ist eine sehr heterogene Landschaft von mehr oder weniger elaborierten kleinräumigen Berichtssystemen. Es gibt aber keine einheitlichen Standards einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung.
- Ziel dieser Metaanalyse ist eine exemplarische Bestandsaufnahme und strukturierte vergleichende Analyse vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales und Prävention, ergänzt durch alternative Ansätze kleinräumigen Monitorings ohne kommunale Beteiligung.

Abstracts

Kommunales Präventionsmonitoring. Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen

Im Rahmen dieser Expertise wird eine exemplarische Bestandsaufnahme und strukturierte Analyse vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales und Prävention durchgeführt. Ergänzt wird die exemplarische Metaanalyse von kommunalen Monitorings durch zwei Beispiele flächendeckender, kleinräumiger Berichterstattung ohne kommunale Beteiligung aus dem Kontext der Landessozial- und Bildungsberichterstattung. Außerdem wurden leitfadengestützte ExpertInneninterviews zu Bedingungen einer gelungenen Berichterstattung durchgeführt. Ziele der Studie sind zum einen die vorhandenen Berichtssysteme vergleichend zu analysieren und dabei sowohl planungsbezogene Handlungsbedarfe als auch kommunale Handlungsmöglichkeiten für ein kleinräumiges Präventionsmonitoring zu beschreiben. Zum anderen werden mit Blick auf eine nachhaltig integrierte Berichterstattung Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis formuliert werden, die auch alternative Zugänge berücksichtigen, damit aus ‚Daten Taten‘ werden.

Municipal prevention monitoring. Concept – Implementation Potential –Alternatives

Within the framework of this expertise, an exemplary survey and structured analysis of existing small-scale reporting systems in the area of social issues and prevention will be carried out. The exemplary survey of municipal monitoring is supplemented by two examples of regional, small-scale reporting without municipal participation from the context of state social and educational reporting. In addition, guideline-based expert interviews, were conducted on conditions of successful reporting. The aims of the study are to analyze the existing reporting systems in a comparative manner and to describe planning-related needs for action as well as municipal options for small-scale prevention monitoring. On the other hand, with a view to sustainable integrated reporting, recommendations for action for local practice will be formulated, which will also consider alternative approaches, thus turning the principle "data to deeds" into reality.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	vi
Tabellenverzeichnis	vii
1 Einleitung	1
2 Was ist Präventionsmonitoring? Konzept eines präventiv ausgerichteten kommunalen Monitorings	5
2.1 Monitoring und Sozialberichterstattung: Begriffe und Funktionen	5
2.2 Kommunales Präventionsmonitoring.....	7
2.2.1 Die Präventionskette – Der Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen als Bezugspunkt.....	7
2.2.2 Integrierte Berichterstattung als Herausforderung: Themen, Datenbestände und Datenquellen.....	10
2.2.3 Kleinräumigkeit.....	14
2.2.4 Angebote, Institutionen und Einrichtungen verorten und beschreiben	16
2.2.5 Transparenz und Nachhaltigkeit.....	17
2.2.6 Steuerungsrelevanz	18
3 Exemplarische Bestandsaufnahme kleinräumiger, integrierter Berichtssysteme	21
3.1 Sozialräumliche Gliederung – Fortschreibung 2017 (Düsseldorf)	22
3.1.1 Anlass und Organisatorisches (Düsseldorf)	22
3.1.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Düsseldorf).....	23
3.1.3 Kleinräumigkeit (Düsseldorf)	24
3.1.4 Zusammenfassung (Düsseldorf)	25
3.2 Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern (Entwicklung und Stand 2018).....	26
3.2.1 Anlass und Organisatorisches (Gelsenkirchen)	26
3.2.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Gelsenkirchen)	27
3.2.3 Kleinräumigkeit (Gelsenkirchen)	29
3.2.4 Zusammenfassung (Gelsenkirchen)	30
3.3 KECK-Atlas Gladbeck 2017	31
3.3.1 Anlass und Organisatorisches (Gladbeck)	31
3.3.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Gladbeck)	32

3.3.3	Kleinräumigkeit (Gladbeck)	34
3.3.4	Zusammenfassung (Gladbeck).....	34
3.4	Sozialbericht 2017 (Baesweiler)	35
3.4.1	Anlass und Organisatorisches (Baesweiler).....	35
3.4.2	Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Baesweiler)	36
3.4.3	Kleinräumigkeit (Baesweiler).....	37
3.4.4	Zusammenfassung (Baesweiler).....	39
3.5	Sozialbericht Rheinisch-Bergischer Kreis 2017.....	40
3.5.1	Anlass und Organisatorisches (Rheinisch-Bergischer Kreis).....	40
3.5.2	Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Rheinisch-Bergischer Kreis)	41
3.5.3	Kleinräumigkeit und Einrichtungen (Rheinisch-Bergischer Kreis)	43
3.5.4	Zusammenfassung (Rheinisch-Bergischer Kreis).....	44
3.6	Sozialindex für Grundschulen Mülheim an der Ruhr (2016)	44
3.6.1	Anlass und Organisatorisches (Mülheim an der Ruhr).....	44
3.6.2	Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Mülheim an der Ruhr)	46
3.6.3	Kleinräumigkeit (Mülheim an der Ruhr).....	47
3.6.4	Zusammenfassung (Mülheim an der Ruhr)	48
3.7	Sozialbericht NRW 2016 als Beispiel für nicht kommunale kleinräumige, flächendeckende Armutsberichterstattung	48
3.7.1	Anlass und Organisatorisches (Sozialbericht NRW)	48
3.7.2	Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Sozialbericht NRW)	49
3.7.3	Kleinräumigkeit (Sozialbericht NRW)	51
3.7.4	Zusammenfassung (Sozialbericht NRW).....	53
3.8	Sozialindex für Schulen als Beispiel für eine landesweite Typisierung von Einrichtungen	54
3.8.1	Anlass und Organisatorisches (Sozialindex für Schulen)	54
3.8.2	Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Sozialindex für Schulen).....	55
3.8.3	Kleinräumigkeit (Sozialindex für Schulen)	55
3.8.4	Zusammenfassung (Sozialindex für Schulen)	57
3.9	Zusammenfassung	58
4	Ergebnisse der qualitativen Expert_inneninterviews	61

4.1	Methodisches Vorgehen und Auswahl von Expert_innen	61
4.2	Ergebnisse.....	62
4.2.1	Anlässe für integriertes Monitoring: Es muss auch der politische Wille da sein. .	62
4.2.2	Aufwendige Prozesse: Koordination und Integration von Personen und Strukturen	63
4.2.3	Hürden bei der Datenintegration – Datenzugang ist Verhandlungssache!	64
4.2.4	Beschaffenheit von Berichten: Klare Botschaften statt Datenfriedhöfen.....	64
4.2.5	Steuerungsrelevanz und Entscheidungsprozesse	65
4.2.6	Nachhaltigkeit des Monitorings– pflichtig ist davon nichts.	66
4.3	Zusammenfassung	67
5	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	69
	Literatur.....	74
	Berichte	79

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Präventionskette aus der Perspektive von Eltern und Kindern.....	7
Abbildung 2: Akteure und Einrichtungen entlang der Präventionskette.....	8
Abbildung 3: Themenbereiche eines Präventionsmonitorings.....	11
Abbildung 4: Sekundärdatenanalyse auf der Basis von Verwaltungsdaten	13
Abbildung 5: Rationalität und Komplexität in Entscheidungssituationen	19
Abbildung 6: Sozialräumliche Gliederung 2011 und 2017 (Düsseldorf)	23
Abbildung 7: Beispiel für die Aufbereitung der Daten (Düsseldorf)	24
Abbildung 8: Sozialraumtypen (Düsseldorf)	25
Abbildung 9: Teilhabechancen 2015 und 2018.....	26
Abbildung 10: Dimensionen des Partizipationsindex	28
Abbildung 11: Einordnung der Indexwerte.....	28
Abbildung 12: Beispiel-Doppelseite REGE-Bezirk Schalke – Nord	29
Abbildung 13: Gesamtüberblick im Zeitvergleich (2015 und 2018)	30
Abbildung 14: KECK-Atlas Gladbeck Screenshot.....	32
Abbildung 15: Themenbereiche und kooperierende Ämter beim KECK-Atlas (Gladbeck).....	33
Abbildung 16: Anteil der unter 6-Jährigen an der Bevölkerung und Standorte der Kitas in Gladbeck	34
Abbildung 17: Sozialbericht 2017 (Stadt Baesweiler).....	35
Abbildung 18: Datenbasis des Sozialberichts	36
Abbildung 19: Familienformen in Baesweiler	37
Abbildung 20: Kriterienliste zur Bildung der Sozialräume der Stadt Baesweiler.....	38
Abbildung 21: Sozialräume in Baesweiler	39
Abbildung 22: Sozialbericht Rheinisch-Bergischer Kreis und Kreisgebiet.....	40
Abbildung 23: Anteil der Personen ohne Bildungsabschluss im Vergleich.....	41
Abbildung 24: Einordnung der Wohnplätze auf dem Sozial-Index.....	42
Abbildung 25: Kleinräumige Gliederung des Rheinisch-Bergischen Kreises (87 Wohnplätze).....	43
Abbildung 26: Wohnplätze in der Gemeinde Odenthal (15.123 Einwohner).....	44
Abbildung 27: Sozialindex für Grundschulen 2014 und 2016.....	45

Abbildung 28:	Index sozialer Privilegierung und Benachteiligung von Grundschulen (Mülheim an der Ruhr)	47
Abbildung 29:	Soziale Segregation im regionalen Vergleich in NRW	50
Abbildung 30:	Sozialäquator A 40: Soziale Segregation im Ruhrgebiet 2013.....	51
Abbildung 31:	Soziale Segregation am Beispiel Bochum: PLZ 8-Gebiete und Ortsteile	52
Abbildung 32:	Typisierte Bezirke in den Kommunen Reichshof und Oelde	53
Abbildung 33:	SGB II-Quotendichte, Percentage-Volume-Contours und Grundschulstandorte, Beispiel Dortmund	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beispiele für Themen, Indikatoren und Datenquellen	12
Tabelle 2:	Übersicht zu den Interviewpartner_innen	62

1 Einleitung

Seit dem Jahr 2012 wird in Nordrhein-Westfalen intensiv in Kooperation mit den Kommunen am Auf- und Ausbau von Präventionsketten gearbeitet. Das Landesmodellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, getragen vom Land Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung, ging im Jahr 2012 mit 18 Modellkommunen an den Start. Diese Gruppe wurde in einer zweiten Phase ab 2017 um 22 Kommunen erweitert. Nach dem Regierungswechsel 2017 wurde das Landesmodellprojekt in „Kommunale Präventionsketten Nordrhein-Westfalen“ umbenannt und konzeptionell unverändert weitergeführt. Eine Besonderheit des Modellprojektes ist, dass teilnehmende Kommunen kein einheitliches, detailliertes Konzept „von oben“ umsetzen müssen, sondern im Rahmen von relativ allgemeinen Grundsätzen (zum Beispiel: „Vom Kind her denken“, Fokussierung von Bildungsübergängen, wirkungsorientierte Steuerung mithilfe eines sozialräumlichen Präventionsmonitorings) eigene, den örtlichen Gegebenheiten angepasste, Lösungen finden sollen (vgl. Stolz et al. 2016, S. 14-15). Die insgesamt 40 Modellkommunen bilden eine recht heterogene Gruppe an Kommunen verschiedener Größe, regionaler Lage und Verwaltungsstruktur und hinsichtlich ihrer Erfahrung mit präventiven Ansätzen in der kommunalen Sozialpolitik.¹

Neben diesem prominenten Ansatz gab es in NRW auch weitere, zum Teil schon länger bestehende Initiativen mit ähnlicher Ausrichtung wie beispielsweise das Programm „Teilhabe ermöglichen - Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ des LVR-Landesjugendamtes Rheinland sowie einzelne Kommunen, die schon frühzeitig in die Entwicklung der Frühen Hilfen für Kinder investiert hatten (z.B. Dormagen und Monheim). Von Anfang an wurde im Rahmen der konzeptionellen Entwicklung präventiver Ansätze die Bedeutung eines kommunalen Präventionsmonitorings unterstrichen. Die „Bereichsübergreifende Datengewinnung“, die „Integrierte Datennutzung in der Fachplanung“ und die „Wirkungsorientierte, bereichsübergreifende Steuerung“ bilden daher auch die Stationen vier bis sechs des „Qualitätskreislaufes zum Aufbau einer kommunalen Präventionskette“, der von der Landeskoordinierungsstelle der Kommunalen Präventionsketten entwickelt wurde und im Lernnetzwerk eingesetzt wird (vgl. Stolz et al. 2016, S. 40-56). Auch die fachliche Begleitforschung, an der das Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) als Partner der Bertelsmann Stiftung seit 2013 beteiligt ist, hat sich intensiv mit der Weiterentwicklung von kleinräumigen und einrichtungsscharfen Instrumenten der Berichterstattung beschäftigt und die Ergebnisse in verschiedenen Berichten publiziert.² Erwähnenswert sind vor allem die Nutzung sog. kommunaler Mikrodaten für die Phase bis zur Einschulung von Kindern (vgl. z.B. Groos/Jehles 2015), die als einzige prozessproduzierte Datenquelle eine Überprüfung von Wirkungen auf der Individualebene zulassen. Weiterhin erge-

¹ Vgl. dazu die Darstellung auf der Internetseite des Modellprojektes

<https://www.kommunale-praeventionsketten.de/kommunen/projektkommunen-seit-2017/>
(aufgesucht am 31.07.2018)

² Publikationen der fachlichen Begleitforschung unter

<https://www.kommunale-praeventionsketten.de/evaluation/publikationen/> (aufgesucht am 31.07.2018).

ben sich verbesserte Möglichkeiten der Bildung von Sozialindizes für Kitas und Schulen (vgl. Groos 2016; Groos /Trappmann/Jehles 2018).

Hinter der prominenten Bedeutung eines Monitorings steht ein rationales, zirkuläres Planungsverständnis: die Zielerreichung soll in einer bestimmten Zeitperiode mithilfe von passenden Indikatoren messbar gemacht werden. Daraufhin wird die Zielerreichung bewertet und kritisch diskutiert, inwieweit die eingesetzten Mittel und Maßnahmen der Zielerreichung dienen und diese ggf. angepasst. Dann beginnt ein neuer Zyklus der Planung. Dieses Verständnis ist grundsätzlich in vielen Politikfelder spätestens seit der Planungseuphorie der 1970er Jahre präsent (vgl. z.B. Neu et al. 2011 zur Sozialberichterstattung) und erscheint theoretisch betrachtet auch alternativlos: wie sollte denn sonst auch eine Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen legitim begründet werden? Ob diese Form von Rationalität in realen Verwaltungen wirklich existiert, ist in der Verwaltungswissenschaft umstritten. Einig ist man sich allerdings darüber, dass in modernen Gesellschaften Entscheidungen unter der Bedingung wachsender Komplexität getroffen werden müssen und die Informationen darüber oft unvollständig und die Kapazitäten der Akteure zur Verarbeitung von Informationen begrenzt sind (vgl. Schimank 2005). Aber gerade hier liegt die Bedeutung eines Monitorings in der Entscheidungssituation, denn Monitoringsysteme stellen Akteure mehr oder weniger geeignete Informationen zur Verfügung, die neben anderen Quellen wie Erfahrungswissen etc. zur Komplexitätsdeskription und im Idealfall auch zur Komplexitätsreduktion beitragen können.

Sowohl die starke Betonung der Bedeutung des Monitorings im Rahmen der „Kommunalen Präventionsketten“ als auch die Frage, wie rational Entscheidungen eigentlich getroffen werden, sind alles andere als neue Themen. Seit über zwanzig Jahren arbeiten verschiedene Akteure in Nordrhein-Westfalen an der Entwicklung und Implementation von kleinräumigen Berichtssystemen auf kommunaler Ebene. Leitthemen (z.B. Gesundheit, Bildung, Soziales, Familie, Kinder und Jugend, Segregation etc.) und Anlässe (kommunale Eigenprojekte, Modellprojekte von Stiftungen oder Ministerien) waren und sind vielfältig, wie auch die Zielsetzungen im Einzelnen sich unterscheiden können. Neben den unterschiedlichen thematischen Ausrichtungen gab es aber auch Gemeinsamkeiten beispielsweise hinsichtlich der fokussierten Zielgruppen (kleinräumig konzentriert lebende, benachteiligte Bevölkerungsgruppen), der verwendeten Daten (z.B. Daten zur Sozialstruktur der amtlichen Statistik), der gewählten Raumzuschnitte sowie hinsichtlich der vielfältigen Hindernisse bei der Umsetzung (z.B. Datenschutzproblematiken und Kooperationsprobleme zwischen verschiedenen öffentlichen Datenlieferanten) und der nachhaltigen Implementation (z.B. mangelnde personelle Ressourcen in den Kommunen).

Auch das ZEFIR hat sich in den letzten zwanzig Jahren in verschiedenen Projektzusammenhängen mit kleinräumigen Analysen sowie der Entwicklung von Konzepten der kleinräumigen Sozialberichterstattung und der Beratung von Kommunen befasst.³

Mit Blick auf die kommunale Ebene lässt sich festhalten, dass es als Ergebnis der Bemühungen von verschiedenen Seiten eine sehr heterogene Landschaft von mehr oder weniger elaborierten kleinräumigen Berichtssystemen gibt, die auch in einer Kommune zum Teil nebeneinander existieren können.

Trotz aller Bemühungen in der wissenschaftlichen Beratung und aller Versuche, auch in Modellprojekten Berichtssysteme aufzubauen und in ihrer Qualität zu verbessern, sind wir bisher weit davon entfernt, *einheitliche Standards* einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung beobachten zu können.

Im Rahmen dieser Expertise wird eine exemplarische Bestandsaufnahme und strukturierte Analyse vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales und Prävention durchgeführt. Ziele der Studie sind zum einen die vorhandenen Berichtssysteme vergleichend zu analysieren und dabei sowohl planungsbezogene Handlungsbedarfe als auch kommunale Handlungsmöglichkeiten für ein kleinräumiges Präventionsmonitoring zu beschreiben. Zum anderen sollen mit Blick auf eine nachhaltig integrierte Berichterstattung Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis formuliert werden, damit aus ‚Daten Taten‘ werden.

Wir werden im Rahmen dieser (Meta-)Studie im *ersten Schritt* die aktuellen Konzepte und Ansätze anhand von vorliegenden Berichten und Quellen im Rahmen der „Kommunalen Präventionsketten“ systematisch aufbereiten.

Im *zweiten Schritt* werden wir punktuell die schon vorhanden Ansätze der kleinräumigen Sozialberichterstattung im weiteren Sinne aus folgenden Kommunen vorstellen und analysieren: Düsseldorf, Gelsenkirchen, Gladbeck, Baesweiler, Rheinisch Bergischer Kreis und Mülheim an der Ruhr. Dazu kommen zwei Berichtsformate, die ohne kommunale Beteiligung erstellt wurden (kleinräumige Analysen zur sozialen Segregation und Sozialindex für Schulen).

³ Vgl. die folgenden Beispiele (Auswahl): Analyse der kleinräumigen Struktur der Sozialhilfeempfänger in Kooperation mit den Städten Mülheim an der Ruhr, Essen und Oberhausen (Kersting/Strohmeier 1998); Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet (Strohmeier/Neubauer/Prey 2002), Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, in dessen Rahmen eine Sozialraumanalyse für Städte in NRW durchgeführt wurde (ILS/ZEFIR 2003), Konzept und Implementation einer kleinräumigen kommunalen Familienberichterstattung (ZEFIR/ISA 2005), Bericht zur Sozialen Lage der Stadt Dortmund (Kerstin/Scherdin/Triesch 2007), Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung (Kersting/Strohmeier 2008; 2013), Sozialraumanalyse Emscherregion (Farwick et al. 2012), Begleitforschung zu „Kein Kind zurücklassen“/Kommunale Präventionsketten (Quellen siehe Kapitel 2), Segregation und Bildungsdisparitäten am Übergang in die weiterführende Schule (Terpoorten 2014), kleinräumige Segregationsfolgen von Zechenstillegungen im Ruhrgebiet (Strohmeier u.a. 2015) und Längsschnittanalysen zur räumlich segregierten Bildungsteilhabe in NRW und im Ruhrgebiet (Schräpler u.a. 2017).

Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang bei der Diskussion über die Umsetzung und Nachhaltigkeit eines Monitorings die kommunalen Potenziale der Umsetzung nicht aus den Augen zu verlieren. Daher wurden in einem *dritten Schritt* gerade mit Blick auf die Einsatzpotenziale eines kleinräumigen Präventionsmonitorings im Anschluss an die Metaanalyse fünf Expert_inneninterviews mit Personen durchgeführt, die entweder in Kommunen für Berichterstattung zuständig sind oder die Kommune bei der Entwicklung und Implementation von Monitoringsystemen beraten. Diese Personen haben ihre Erfahrungen hinsichtlich einer nachhaltigen und erfolgreichen Umsetzung in den Kommunen geteilt, dafür möchten wir uns herzlich bei ihnen bedanken. Aufgrund der Metaanalyse und der Experteninterviews werden abschließend Handlungsempfehlungen vorgestellt.

2 Was ist Präventionsmonitoring? Konzept eines präventiv ausgerichteten kommunalen Monitorings

2.1 Monitoring und Sozialberichterstattung: Begriffe und Funktionen

Die Begriffe Monitoring und Berichterstattung werden in der Praxis oft synonym verwendet und sind auch theoretisch nicht besonders präzise abgegrenzt. Nach einer klassischen Definition von Zapf (1977) besteht die Zielsetzung von Sozialberichterstattung darin,

„[...] über gesellschaftliche Strukturen und Prozesse sowie über die Voraussetzungen und Konsequenzen gesellschaftspolitischer Maßnahmen regelmäßig, systematisch und autonom zu informieren“ (Zapf 1977, S. 11).

Im Rahmen der Diskussion über kommunale Sozialberichterstattung herrscht heute weitgehend Konsens, dass diese einen Vergleich der Teilräume einer Kommune enthalten sollte, sei es Stadtteile, Quartiere oder Sozialräume, wobei auch diese Begriffe theoretisch unscharf abgegrenzt sind. Darauf wird weiter unten aber noch eingegangen. Der Begriff Monitoring wird dagegen zunehmend seit den 1990er Jahren verwendet. Laut Burmester sind Sozialberichterstattung und Monitoring Teil der Sozialplanung. Monitoring würde sich aber eher am Controlling orientieren, mit sparsamen Indikatorensets auskommen und regelmäßig durchgeführt werden (vgl. Burmester 2011, S. 313). Andere Autoren grenzen das Monitoring eher vom betriebswirtschaftlich geprägten Controlling ab und ordnen es in die sozialwissenschaftliche Tradition ein (vgl. ILS NRW/ZEFIR 2004, S. 4). Wir werden im Weiteren den Begriff *Monitoring* verwenden, da der Ansatz eines Präventionsmonitoring stärker mit Planung und Steuerung verknüpft sein soll.

In diesem Sinne erfüllt Präventionsmonitoring drei zentrale Funktionen (vgl. Gehne et al. 2017, S. 15-16): Die Aufklärung einer kritischen Öffentlichkeit, die Dauerbeobachtung und die sozialwissenschaftliche Politikberatung.

- (1) Mit der Aufklärung einer kritischen Öffentlichkeit ist das Ziel formuliert, via Monitoring zu einer transparenten Abbildung gesellschaftlicher Lebenslagen und Entwicklungen beizutragen und einer interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit aktuellen politischen Diskursen zu ermöglichen. Dazu müssen die Ergebnisse eines Monitorings natürlich veröffentlicht werden und können nicht nur als verwaltungsinterne Informationsquelle dienen.
- (2) Eine adäquate empirische Datenbasis soll die regelmäßige und möglichst umfassende gesellschaftspolitische Dauerbeobachtung („monitoring of social change“) gewährleisten. Das Monitoringsystem stellt ein für eine gestaltungswillige Politik und Verwaltung bedeutsames Instrument dar, welches aufgrund seiner Frühwarn- und Analysefunktion Probleme und Herausforderungen für die Politik aufzeigen kann. Soziale Bedarfsindikatoren können politische Interventionsbereiche aufzeigen, wodurch problematischen

gesellschaftlichen und regionalen Entwicklungen präventiv begegnet werden kann. Etwaige Erfolge stehen allerdings in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer effektiven Erhebung und Integration aller notwendigen steuerungsrelevanten Daten und Informationen, die multiple Problemlagen abzubilden vermögen, deren Komplexität eher zunimmt (ILS NRW/ZEFIR 2004, S. 1).

- (3) Monitoring verfolgt den Anspruch, die Leitziele staatlicher oder kommunaler Politik („policies“) auf ihren Beobachtungsfeldern zusammenfassend zu beschreiben und Richtungswechsel auszumachen. Indikatoren bilden Ergebnisse („outcomes“) politischen Handelns ab. Allerdings messen sie in der Regel gleichzeitig die gesamtgesellschaftliche Wirkung („impact“) einer Vielzahl von Programmen und Regelungen, ohne dass unbedingt der maßgebliche Anteil einer einzelnen Maßnahme am gesellschaftlichen Ergebnis oder gar deren intendierte oder nicht intendierte Wirkung isoliert nachgewiesen werden können (ILS NRW/ZEFIR 2004, S. 13; Baethge/Bartelheimer 2005, S. 35).

Kommunale Sozialberichterstattung und Monitoring bezeichnen in der Praxis ein weites Feld, auf dem Kommunen sehr unterschiedliche Formen und Formate gefunden haben. Sie sind im Wesentlichen dem Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzuordnen, ähnlich wie Koordinationsaufgaben im Bereich des Aufbaus von Präventionsketten nicht pflichtig sind (vgl. Bogumil/Seuberlich 2015, S. 16). Erhebung und Speicherung von bestimmten Datenbeständen (z.B. Einwohnermelderegister nach dem Meldegesetz NRW § 2) sind zwar kommunale Pflichtaufgaben. Auch darüber hinausgehende Planung und Berichterstattung haben in manchen Bereichen eine gesetzliche Grundlage, wie z.B. die Berichterstattung im Rahmen der Jugendhilfeplanung nach §§ 79 und 80 SGB VIII oder die kommunale Gesundheitsberichterstattung in NRW auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte (Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen § 21). Diese Einzelregelungen verpflichten die Kommunen aber nicht, ein *integriertes Monitoring* durchzuführen, das wie in der Präventionspolitik Datenbestände aus verschiedenen Verwaltungsbereichen zusammenführt und interpretiert. Ob eine Standardisierung, z.B. über gesetzliche Regelungen von Berichterstattung und Monitoring sinnvoll ist, ist umstritten.

„Die Auffassungen darüber, ob es sinnvoll und wünschenswert oder viel mehr kontraproduktiv und wenig erstrebenswert ist, Standards in der Sozialberichterstattung zu entwickeln, gehen weit auseinander. Fakt ist: Es gibt keine Standards.“ (Mardorf 2006, S. 31)

Verschiedene Beratungsansätze und Modellprojekte der Vergangenheit und Gegenwart in NRW zielten auch in der Regel nicht darauf ab, überall ein einheitliches Berichtssystem zu implementieren, sondern Kommunen zu begleiten und einen interkommunalen Austausch zu fördern, um ihnen Instrumente für lokal passende Lösungen für die Berichterstattung in die Hand zu geben.

2.2 Kommunales Präventionsmonitoring

Im kommenden Abschnitt werden zentrale Bestandteile des Konzeptes eines kommunalen Präventionsmonitorings vorgestellt, wie sie in den letzten Jahren von verschiedenen Akteuren rund um das Modellprojekt KeKiz/Kommunale Präventionsketten entwickelt und beschrieben wurden. Das Konzept wird in sechs Schritten vorgestellt:

Präventionsmonitoring...

... orientiert sich an einer kommunalen Präventionskette.

... integriert verschiedene Datenbestände.

... hat immer einen kleinräumigen Bezug.

... verortet und profiliert Bildungseinrichtungen.

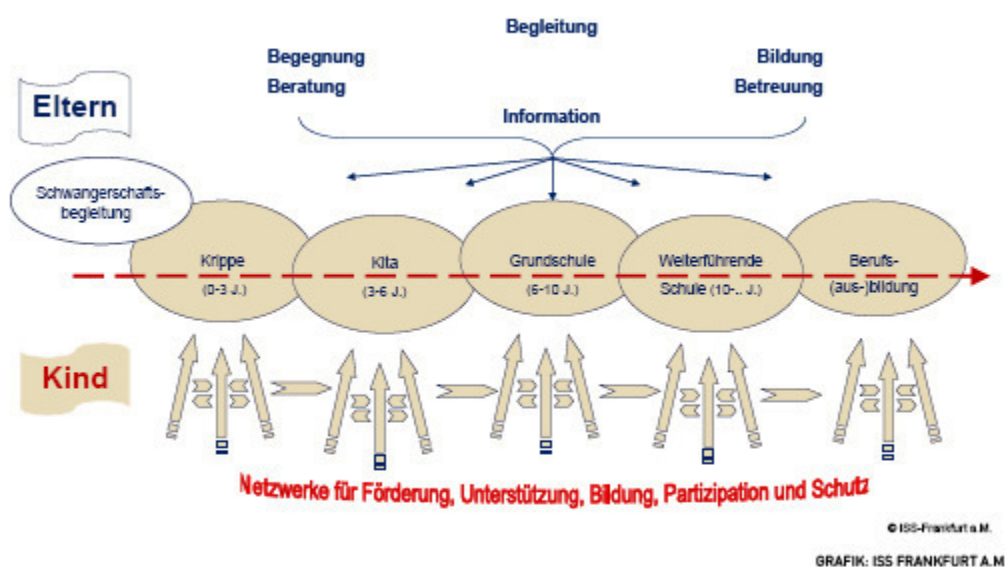
... schafft Transparenz und Nachhaltigkeit durch regelmäßige Veröffentlichung.

... ist steuerungsrelevant.

2.2.1 Die Präventionskette – Der Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen als Bezugspunkt

Zentrales Orientierungsschema für die Vernetzung von Fachverwaltungen und anderer Akteure, die sich auf kommunaler Ebene in ihren Arbeitsbereichen mit der Entwicklung und den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen befassen, ist die Präventionskette.

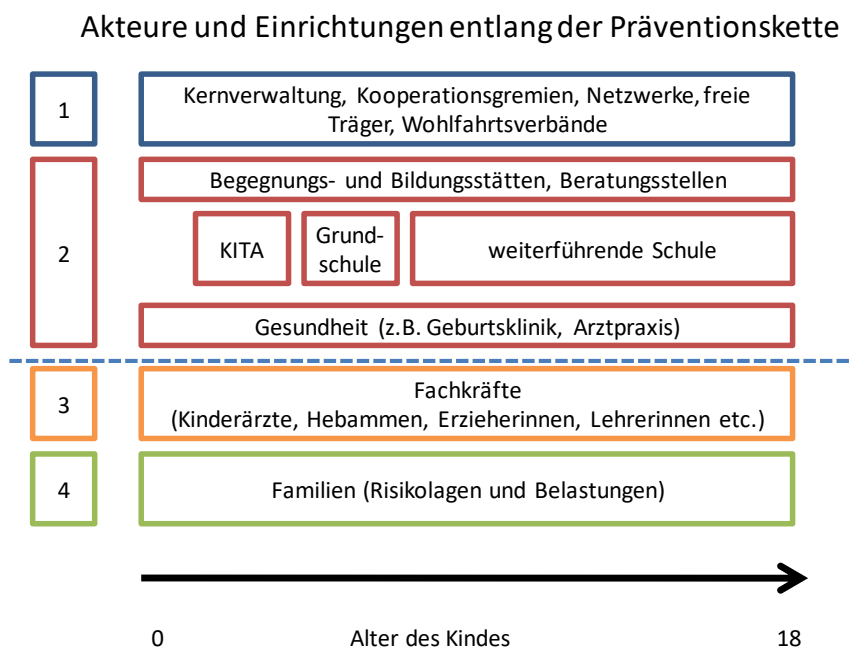
Abbildung 1: Präventionskette aus der Perspektive von Eltern und Kindern



Quelle: Abbildung aus: LVR-Landesjugendamt Rheinland 2017, S. 27.

Das Grundelement einer Präventionskette bildet ein Zeitstrahl, der das Alter eines Kindes von der Geburt an bis zum Übergang in den Beruf repräsentiert (Stichwort „Vom Kind her denken“, vgl. Strohmeier et al. 2016, S. 12). Die Präventionskette wird strukturiert durch die *Übergänge* im Bereich der Frühen Hilfen und im Bildungssystem. Manchmal wird auch die Zeit vor der Geburt erfasst, wenn die vorgeburtliche Betreuung und Begleitung von werdenden Eltern in die Betrachtung integriert wird. Das Bild dient weiterhin der Identifikation und Einbindung aller für das Aufwachsen von Kindern relevanter Akteure in der Kommune (vgl. LVR Landesjugendamt Rheinland 2017, S. 26).

Abbildung 2: **Akteure und Einrichtungen entlang der Präventionskette**



Quelle: Abbildung aus Strohmeier et al. 2016, S. 29.

Abbildung 2 zeigt das Feld von Akteuren und Einrichtungen entlang der Präventionskette in Kommunen beispielhaft. Es können vier Ebenen unterschieden werden (vgl. Strohmeier et al. 2016, S. 28):

- (1) Ebene der Kooperations- und Steuerungsgremien: Unmittelbar an der Vernetzung und Kooperation inner- und außerhalb der Kommunalverwaltung beteiligte Akteure.
- (2) Institutionelle Ebene der Bildungseinrichtungen, Begegnungs- und Beratungsstätten und des Politikfeldes Gesundheit. Hier handelt es sich auch um konkret im Sozialraum verortbare Institutionen mit unterschiedlichen Angebots- und Nutzerstrukturen.

(3) Intermediäre Ebene der Fachkräfte (z.B. Hebammen, Kinderärzte, Erzieher_innen, Mitarbeitende des Jugendamtes, Lehrer_innen etc.), die direkt mit Kindern und Familien interagieren.

(4) Ebene der Familien, ihrer Lebenslagen und ihres sozialen und räumlichen Umfeldes.

Akteure und Einrichtungen der Präventionspolitik in Kommunen gehen in der Regel arbeitsteilig vor: Ämter haben ihre speziellen Aufgabenbereiche, die Träger der Kinder- und Jugendhilfe ihre fachlichen Perspektiven und Aufgaben, einzelne Schulen kennen ihre Schülerschaft aber nicht unbedingt die Schülerschaft in anderen Schulformen. Diese arbeitsteiligen, segmentierten Vorgehensweisen und Perspektiven führen aber auch dazu, dass beispielsweise an den Übergängen Kinder mit ihrem speziellen Förderbedarf „verloren“ gehen können, d.h. den Zuständigkeitsbereich eines Akteurs verlassen (z. B. des Jugendamtes mit seiner Zuständigkeit für die Kitas) und den Bereich eines anderen Akteurs betreten (z. B. eine bestimmte Grundschule). Die Präventionskette unterstützt Koordination und Vernetzung, da dieses Orientierungsschema zum einen dabei hilft, Zuständigkeiten abzugrenzen, zum anderen aber auch Schnittstellen zwischen den Akteuren sichtbar macht und dann gezielte Vernetzung an den Übergängen herbeigeführt werden können. Um im Beispiel zu bleiben: am Übergang von der Kita in die Grundschule können dann im Einzugsbereich Schulamt, Grundschulen und Kitas zusammengebracht werden, um zusammen mit den Eltern diesen Übergang zu gestalten.⁴

Im Rahmen der Beratung und Begleitung von Kommunen beim Auf- und Ausbau von Präventionsketten werden in der Regel Abläufe und Elemente beschrieben, die den Prozess des Auf- und Ausbaus von Präventionsketten strukturieren. Allerdings wird kein Standardmodell überall zur Implementation empfohlen, sondern stets betont, dass Ausgangsbedingungen, Akteursstrukturen und soziale Herausforderungen in jeder Kommune anders seien und daher den örtlichen Bedingungen angepasste Vorgehensweisen gewählt werden müssten (vgl. Stolz et al. 2016, S. 14-15; LVR Landesjugendamt Rheinland 2017, S. 5; Richter-Kornweitz/Utermark 2013, S. 26).

Das Orientierungsschema *Präventionskette* ist auch leitend für den Aufbau eines Präventionsmonitorings, da entlang der Präventionskette gezielt passende Datenbestände verschiedener Datenhalter zusammengetragen werden können. Daher ist Präventionsmonitoring eine Form der *integrierten Berichterstattung*. Nicht alles, was entlang der Präventionskette dargestellt wird, ist aber im Rahmen eines kommunalen Monitorings abbildbar, da nicht in allen Bereichen Daten anfallen bzw. erfasst werden oder diese nicht erschlossen werden können, beispielsweise aus Datenschutzgründen.

⁴ Konkrete kommunale Beispiele aus NRW für die Gestaltung von Übergängen und für die Vernetzung von Akteuren sind im Bericht der Landeskoordinierungsstelle der „Kommunalen Präventionsketten“ (vgl. Stolz et al. 2016, S. 67-95) sowie in der Arbeitshilfe des LVR Landesjugendamt Rheinland zu finden (vgl. LVR-Landesjugendamt Rheinland 2017).

2.2.2 Integrierte Berichterstattung als Herausforderung: Themen, Datenbestände und Datenquellen

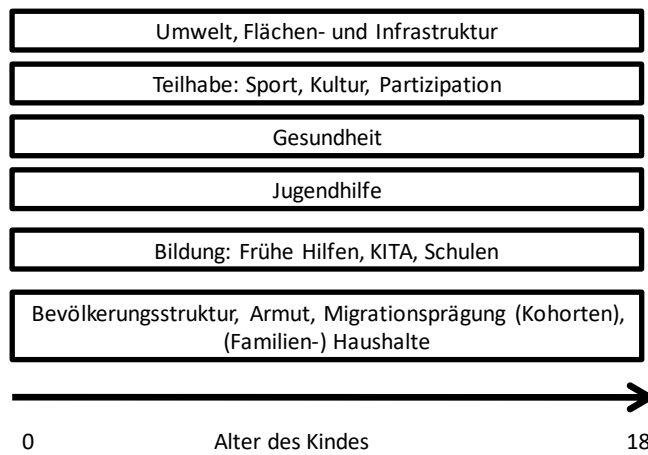
Ein integriertes Monitoring umfasst nicht nur Daten eines Verwaltungs- oder Themenbereichs, sondern es werden Daten verschiedener Ämter und Akteure in einem Monitoringsystem zusammengeführt. Leitend ist dabei der fachliche Zusammenhang in einem bestimmten Projektkontext, hier der Präventionskette und die charakteristischen Übergänge in der Bildungsbiografie. Es wird an dieser Stelle darauf verzichtet, beispielhafte Indikatorenkataloge zu erstellen.⁵ Vielmehr geht es in diesem Abschnitt darum, Themenbereiche und Datenquellen zu identifizieren, die für ein kommunales Präventionsmonitoring relevant sind und kurz den Prozess zu beschreiben, der nötig ist, um in Kooperation mit allen beteiligten Akteuren Datenbestände zusammenzuführen.

Das kommunale Präventionsmonitoring ist nicht der erste Ansatz eines integrierten Monitorings in Kommunen in NRW, deutlich älter ist beispielsweise die kommunale Armuts- und Sozialberichterstattung, die in vielen Kommunen seit den 1980er Jahren durchgeführt wird. (vgl. Mardorf 2006, S. 168). Außerdem werden schon seit Mitte der 1990er Jahre im Kontext des „Ressortübergreifenden Handlungsprogramms, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der Landesregierung NRW sozialräumliche Merkmale der Benachteiligung von Stadtteilen beschrieben, die eigentlich nur im Rahmen eines integrierten Monitorings in der Beantragung erfüllt werden konnten (vgl. MASSKS NRW 1998, S. 13-14).⁶ Weiterhin gab es von 2001 bis 2006 ein Modellprojekt des Landes zur Implementation einer kommunalen Familienberichterstattung („Komma FF“), das in weitere Aktivitäten des Landes mündete, zu denen auch die Förderung einer integrierten Familienberichterstattung gehörte (vgl. Wunderlich 2014, S. 87-88). Einige Kommunen aus NRW waren darüber hinaus Teilnehmende am Programm „Lernen vor Ort“ (2009-2014), in dessen Rahmen, gefördert durch den Bund und einer Reihe von Stiftungen, an der Entwicklung einer kommunalen Bildungspolitik gearbeitet wurde. Zentraler Bestandteil dieses Ansatzes waren der Aufbau einer kommunalen Bildungsberichterstattung (vgl. DIPF 2011).

⁵ Als Beispiel für einen schlanken Indikatorenkatalog für eine Regionalanalyse in NRW vgl. Gehne et al. 2017, für eine kleinräumige Analyse Abschnitt 3.2.

⁶ Das „StädteNetz Soziale Stadt NRW“, ein Zusammenschluss von Kommunen, die am Städtebauförderprogramm Soziale Stadt teilnehmen, widmet sich u.a. der Weiterentwicklung von Instrumenten zur „Analyse, Zielfindung und Evaluation“ gebietsbezogener Ansätze.
https://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner_68/soziale_stadt/staedtenetz_soziale_stadt/StdteNetzwerk.de.html (aufgesucht am 09.08.2018).

Abbildung 3: Themenbereiche eines Präventionsmonitorings



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3 zeigt beispielhaft, welche Themenbereiche in ein Präventionsmonitoring einfließen können, ohne dass die Abbildung einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben würde.

In Tabelle 1 finden sich Beispiel-Indikatoren aus den in Abbildung 3 aufgeführten Themenbereichen.

Tabelle 1: Beispiele für Themen, Indikatoren und Datenquellen

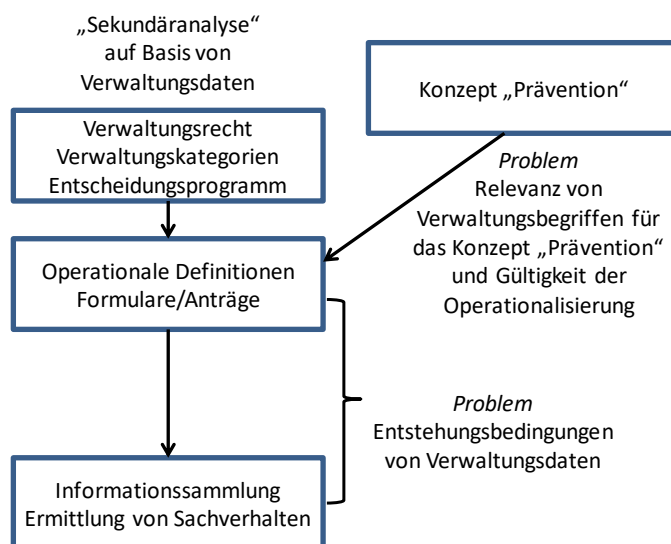
Themen	Beispiel-Indikatoren	Datenquelle
Bevölkerungsstruktur	Anteil der Kinder unter drei Jahren an der Bevölkerung	Amt für Statistik, Einwohnermelde-register
	Anteil der Haushalte Alleinerziehender an allen Haushalten mit Kindern	Amt für Statistik, Einwohnermelde-register, Haushaltsgenerierung
Migrationsprägung	Anteil der Kinder unter drei Jahren mit Migrationshintergrund an allen Kindern der Altersgruppe	Amt für Statistik, Einwohnermelde-register
Armut	Kinderarmut: Anteil der Kinder unter 18 im SGB II-Bezug an der entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung	Bundesagentur für Arbeit (Anzahl der Kinder und Jugendlichen), Amt für Statistik, Einwohnermelderegister (Anzahl der Kinder und Jugendlichen in der Altersgruppe)
Bildung	Frühe Hilfen: Anzahl der Plätze in Geburtsvorbereitungskursen	Träger der Angebote, Dokumentation
	Kita: Anteil der Dreijährigen, die eine Kita besuchen an allen Kindern des Jahrganges (Stichtag)	Jugendamt (Kita-Kinder), Amt für Statistik, Einwohnermelderegister (Anzahl der Kinder in der Altersgruppe)
	Schule: Anteil der Übergänger von der Grundschule auf das Gymnasium an allen Übergängern auf weiterführende Schulen(nach Stadtteilen)	Schulamt/IT.NRW (schulstandortbezogene Daten/Übergänge), Aggregation Stadtteile
Gesundheit	Schuleingangsuntersuchung: Anteil der einzuschulenden Kinder mit Adipositas an allen einzuschulenden Kindern	Gesundheitsamt (Schuleingangsuntersuchung)
Jugendhilfe	Anteil an Kinder und Jugendlichen in familienersetzenden Maßnahmen an allen Kindern und Jugendlichen einer Altersgruppe	Jugendamt (Statistik der Hilfen zur Erziehung), Einwohnermelderegister (Anzahl der Kinder und Jugendlichen in der Altersgruppe)
Flächenstruktur	Flächenanteil der Grünfläche im Stadtgebiet	Stadtplanungsamt, Flächenkartierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Schon bei diesen zehn Indikatoren sind beispielsweise in einer kreisfreien Stadt das Amt für Statistik, das Jugendamt, das Schulamt, das Gesundheitsamt und das Stadtplanungsamt als Datenlieferanten beteiligt. Dazu kommen eine nicht genauer zu bestimmende Zahl an Trägern sozialer Maßnahmen und Bildungsstätten (Frühe Hilfen), die Bundesagentur für Arbeit und der

Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW), je nach Zugang zu den Schuldaten. Bei Erweiterung der Themenbereiche erhöht sich die Komplexität weiter. Damit dürfte schon bei dieser Übersicht klar sein, dass die Zusammenstellung von Daten für ein Präventionsmonitoring ein komplexer Prozess ist, der Koordination und Kooperation erfordert.

Abbildung 4: **Sekundärdatenanalyse auf der Basis von Verwaltungsdaten**



Quelle: Eigene, angepasste Darstellung auf der Basis von Bick/Müller 1984, S. 135.

Die Daten stammen aus sehr unterschiedlichen Quellen. Am Anfang steht in der Regel eine gesetzliche sanktionierte Datenerhebung im Verwaltungsprozess (sog. prozessproduzierte Verwaltungsdaten). Wie Abbildung 4 zeigt, entstehen zwei Probleme bei der Nutzung dieser Daten. Erstens orientiert sich die Definition von Merkmalen in der Regel nicht an den Konzepten wie der Präventionskette, sondern an der entsprechenden Aufgabe des Bereichs und den rechtlichen Bedingungen, aus dem die Daten stammen. So werden beispielsweise die Daten zu den Einkommensverhältnissen von Eltern von Kita-Kindern zum Zweck der Festlegung der Kita-Beiträge erhoben. Daher sind die erhobenen Angaben nicht unbedingt geeignet für eine kommunale Einkommensberichterstattung, da Aufbereitung und Einkommensgrenzen sich an der Kita-Gebührensatzung orientieren und nicht an einer möglichst sachgerechten Messung der Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten. Prozessproduzierte Daten sind in der Regel hinsichtlich einer theoriegeleiteten Operationalisierung von Fragestellungen eher suboptimal. Das zweite Problem liegt in den Entstehungsbedingungen der Verwaltungsdaten, also der Art der Datenerhebung und Verarbeitung über Formulare und verschiedene System der Datenverarbeitung, die nicht immer mit anderen kompatibel sind und die Erhebung der Daten sehr aufwendig machen kann.

Grundsätzlich lassen sich im Rahmen eines Präventionsmonitorings drei Formen der Verfügbarkeit von Daten unterscheiden:

- Räumlich aggregierte Daten: Informationen über Stadtteile, Sozialräume oder Kommunen insgesamt;
- Institutionenscharfe Daten: Informationen über Kitas und Schulen, Sozialindizes;
- Individualdaten: Als Rohdaten verfügbare Informationen über Einzelpersonen, die in Befragungen erhoben oder unmittelbar aus den prozessproduzierten Daten der Verwaltung (z.B. Einwohnermelderegister) gewonnen wurden und nur in einer abgeschotteten Statistikstelle verarbeitet werden dürfen. Diese können unter Bedingung der Wahrung des Datenschutzes auch räumlich oder institutionell oder zu Personengruppen aggregiert werden.

Entscheidend für die Durchführung eines integrierten Monitorings ist die Benennung einer koordinierenden Stelle, sei es im Falle der Präventionsketten angedockt an die Koordinatorenstelle des Querschnittprojektes, oder bei einer der Stellen in der Kommune, die ohnehin mit Berichterstattung betraut ist (z.B. das Amt für Statistik oder die Jugendhilfeplanung). Die Koordinationsstelle muss das integrierte Monitoring planen, die geeigneten Indikatoren und Datenquellen auswählen, Ansprechpartner identifizieren und einbinden und den Prozess in der Arbeitsgruppe moderieren. Dazu muss sie eindeutig legitimiert sein, d.h. im Rahmen der Implementation des Prozesses in der Verwaltung durch eine Führungsentscheidung der Verwaltungsspitze. Außerdem ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass bei der Entwicklung eines kommunalen Präventionsmonitoring bestehende Berichterstattungssysteme genutzt und integriert werden, um den zusätzlichen Aufwand zu minimieren und die Erfahrungen mit funktionierenden Systemen in die Arbeit einfließen zu lassen.

2.2.3 Kleinräumigkeit

Integriertes, kommunales Monitoring hat immer einen räumlichen Bezug, sei es im Rahmen eines regionalen Vergleichs auf Ebene der Kommune oder zu kommunalen Teilräumen. Welche Räume aber im Rahmen eines integrierten Monitorings bespielt werden können, ist in der Umsetzung in Kommunen höchst unterschiedlich. Daten zu kommunalen Teilräumen sind zunächst einmal nur in den Kommunen verfügbar, dies gilt in NRW vor allem für die Einwohnerstatistik, die in Kommunen gehalten und gepflegt wird. Daher kann eine kleinräumige Berichterstattung nur von den Kommunen bzw. im Auftrag oder in Kooperation mit Kommunen durchgeführt werden. Ausnahmen werden in den Abschnitten 3.7 und 3.8 vorgestellt.

Gelingendes Aufwachsen von Kindern findet immer auch in konkreten räumlichen Kontexten statt, daher ist ein kleinräumiges Präventionsmonitoring auch fester Bestandteil des Aufbaus einer Präventionskette (vgl. Stolz et al. 2016, S. 49-50). Der Einfluss von räumlichen Kontexten und Segregation auf die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen konnte vielfach aufgezeigt werden (vgl. Strohmeier 2010, S. 492-498; El-Mafaalani/Strohmeier

2015, S. 18-42), zuletzt auch im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zu den kommunalen Präventionsketten (vgl. Strohmeier 2016, S. 49-56; Groos/Jehles 2015). Ein kleinräumiges Monitoring liefert außerdem Ansätze für eine gezielte Förderung im Sinne des Grundsatzes „Ungleiches ungleich behandeln“.

Zur Bezeichnung der Raumeinheiten eines kleinräumigen Monitorings sind verschiedene Begriffe verbreitet, die nicht immer klar definiert oder voneinander abgrenzbar sind.

Die wichtigsten Begriffe für Raumeinheiten sind:

- *Stadtteil*: Als Stadtteile werden häufig administrative Raumeinheiten bezeichnet, die das Stadtgebiet gliedern und für die Erhebung prozessproduzierter Daten relevant sind. Daher ist der räumliche Zuschnitt von Stadtteilen Ergebnis zum Teil länger zurückliegender administrativer Entscheidungen, die nicht unbedingt mit den Anforderungen, beispielsweise eines integrierten Präventionsmonitorings einhergehen und nur selten geändert oder angepasst werden.
- *Sozialraum*: Sozialräume sind „typische Muster der kleinräumigen Segregation der Stadtbewohner, aus denen auf kollektive Verhaltensausrprägungen geschlossen werden kann.“ (vgl. Strohmeier/Kersting 1996, S. 462). Sozialräume in diesem Sinne sind „Lern- und Sozialisationsräume“ (vgl. Mardorf 2006, S. 112). Segregation ist in diesem Zusammenhang das räumliche Abbild sozialer Ungleichheit, die Folgen beispielsweise für die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen haben kann („Auf die Adresse kommt es an“, vgl. El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier 2015).
- *Quartier*: Der Quartiersbegriff ist recht vielschichtig und wird von Olaf Schnur wie folgt definiert: „Ein Quartier ist ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden.“ (vgl. Schnur 2014, S. 43). In Abgrenzung zum Stadtteil spielt also eine subjektive Perspektive eine Rolle, Einwohner konstruieren einen Raum sozial, identifizieren sich mit einem Raum und nutzen ihn in ihrem Alltag. Dies alles nachzuvollziehen ist im Rahmen eines integrierten Monitorings häufig nicht möglich, auch wenn in der Regel den Planern wohl bewusst ist, dass diese subjektive Komponente sehr wichtig beispielsweise für die (Nicht-) Nutzung infrastruktureller Angebote sein kann. Für die Rekonstruktion von Quartieren aus Sicht ihrer Bewohnerschaft bedarf es in jedem Fall aufwändiger qualitativer und/oder quantitativer Befragungen.

Für alle drei Begriffe gilt, dass es eigentlich keine allgemeingültigen Definitionen für diese Begrifflichkeiten gibt. Grundsätzlich lassen sich nach Silke Mardorf zwei Ansätze der Raumbildung und -auswahl unterscheiden: Der „Bottom-up-Ansatz“ wird verwendet, wenn die Raumabgrenzung aus Sicht der ansässigen Bevölkerung und lokaler Akteure vorgenommen wird, die

aus ihrer Sicht die von ihnen genutzten Räume modellieren. Der „Top-down-Ansatz“ dagegen liegt vor, wenn die Raumabgrenzung von planenden Akteuren aus der Verwaltung nach administrativen oder pragmatischen Kriterien vorgenommen wird. Bottom-up-Ansätze werden aufgrund des mit der Umsetzung verbundenen Aufwands relativ selten im kommunalen Monitoring angewendet (vgl. Mardorf 2006, S. 122-125).

Bei den Kommunen dominieren häufig *nolens volens*, eine pragmatische Herangehensweise an die Auswahl geeigneter Raumeinheiten sowie der „Top-down-Ansatz“. Entscheidend ist dabei die Antwort auf die Frage, auf welcher räumlichen Ebene einzelne Datenbestände vorliegen und mit anderen Datenbeständen verknüpft werden können. In der Regel können nicht alle Datenbestände beliebig räumlich aggregiert oder disaggregiert werden, daher muss die Ebene verwendet werden, auf der wichtige Datenbestände zur Verfügung stehen und zusammengeführt werden können, häufig also die Ebene der Stadtteile oder Ortsteile.

Wir werden an dieser Stelle keine weitere, scheinbar verbindliche Definition hinzufügen, die theoretisch noch so gut begründet sein kann, da eine weitere Definition, die letztendlich in einem kommunalen Monitoring wegen fehlender Daten nicht umsetzbar ist, keinen Beitrag zur Weiterentwicklung der Thematik leistet.

2.2.4 Angebote, Institutionen und Einrichtungen verorten und beschreiben

Im Bereich der Präventionsketten gibt es Regeln in den verschiedenen Abschnitten für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen relevanten Einrichtungen, Institutionen und Angebote, die in die Netzwerkstruktur von Projekten als Akteure eingebunden werden müssen (vgl. Abbildung 2 Akteure). Vor allem Kitas und Schulen sind wichtige Settings, die durch ihre Konzepte und Aufgaben, die Qualität ihrer baulichen Gegebenheiten und der Ausstattung mit Personal und anderer Ressourcen, aber auch durch die Zusammensetzung der Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen einen eigenständigen Einfluss auf die Bildungschancen der Kinder haben (vgl. Groos 2015, S. 51-52; Groos/Kersting 2015, S. 85-87). Außerdem sind sie reale Orte, die von den Kindern und ihren Familien erreicht werden müssen, so dass beispielsweise die Distanz, die eine Familie mit ihrem Kind zu einem Kursangebot oder Sportverein zurücklegen muss, relevant sein kann für die Inanspruchnahme solcher Angebote (Kohlscheen 2016, S. 31-34). Daher ist die Verortung und Beschreibung von Angeboten, Institutionen und Einrichtungen, die für Kinder, Jugendliche und ihre Familien relevant ist, integraler Bestandteil eines integrierten Präventionsmonitorings. Sie ist eine Informationsquelle für die Präventionsarbeit (räumliche Angebotsstruktur) und kann helfen, Angebotslücken zu schließen. Die Profilierung von Einrichtungen, wie Kitas, sei es mit raumbasierten Indexverfahren oder auch mit aufwendigen Analysen der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Gruppe der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung, trägt außerdem dazu bei, die Frage nach der eigenständigen Wirkung von Segregation in den Einrichtungen als benachteiligender Faktor für die Entwicklung von Kindern zu beantworten (vgl. Groos/Trappmann/Jehles 2018). Sie liefert aber auch Ansatzpunkte für eine gezielte Förderung sozial besonders belasteter Einrichtungen („Ungleiches

ungleich behandeln“). Es lassen sich bei der Verortung und Beschreibung von Einrichtungen drei Zugänge unterscheiden:

- *Verortung und Kartierung:* Relevante Einrichtungen werden der kleinräumigen Monitoringstruktur zugeordnet (Georeferenzierung) und auf einer Karte dargestellt, so dass damit beispielsweise Distanzmessungen und eine Analyse der räumlichen Abdeckung ermöglicht wird.
- *Beschreibung der Einrichtungen aufgrund der räumlichen Umgebungsdaten:* Aufgrund einer Hypothese über die Herkunft der Nutzer der Einrichtungen werden Daten der umgebenden Räume für eine Profilierung der Einrichtung genutzt (Kita- und Schulindizes). Hier kann die tatsächliche Nutzerstruktur aber erheblich abweichen, vor allem an den Schnittstellen des segregierten Stadtraumes.
- *Beschreibung der Einrichtungen aufgrund der Zusammensetzung der Nutzer:* Bei Vorliegen von Individualdaten über die Nutzer, sei es aufgrund amtlicher Daten oder durch Befragungen, kann die Einrichtung präziser profiliert werden. Hier ist der Aufwand der Datenerhebung und -verarbeitung zum Teil aber sehr groß, so dass diese Verfahren seltener durchgeführt werden.

2.2.5 Transparenz und Nachhaltigkeit

Integriertes Monitoring hat neben der wichtigen Funktion der Unterstützung der internen Steuerung im Rahmen der Präventionspolitik auch eine Funktion der Aufklärung der Öffentlichkeit. Dafür ist eine Veröffentlichung eines Berichtes wesentlich, um Einwohnerinnen und Einwohnern die Gelegenheit zu bieten, sich über die sozialen Strukturen ihrer Stadt zu informieren. Außerdem schafft die Veröffentlichung einen Kommunikationsanlass, um mithilfe einer aktiven Pressearbeit die Öffentlichkeit zu informieren und zur kritischen Diskussion der Lebensverhältnisse in der Stadt oder Gemeinde einzuladen (vgl. Strohmeier et al. 2016, S. 49). Dieser Schritt im Prozess des Monitorings muss im Rahmen der Planung und Durchführung berücksichtigt werden (Landeskoordinierungsstelle KeKiz 2015, S. 25-26).

Der Monitoringbericht sollte als PDF-Datei auf den Internetseiten der Stadt verfügbar sein und in geeigneter Weise die methodischen Vorgehensweisen und Datenquellen darstellen und eine Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse enthalten. Eine Alternative sind die mittlerweile von einigen Kommunen im Netz angebotenen, kartengestützten interaktiven Informationssysteme, die regelmäßig aktualisierte Daten zur Stadtentwicklung anbieten (vgl. Beispiele bei Stolz et al. 2016, S. 53). Diese sind aber eher für geschulte und interessierte Nutzer interessant und haben im Vergleich zum Bericht den Nachteil, dass Karten und Abbildungen nicht kommentiert sind und daher die Aussage nicht immer klar nachvollziehbar ist.

Wenn die Ergebnisse nicht nur gut sind, sondern auch Probleme und prekäre Lebensverhältnisse offen gelegt werden, müssen kommunale Führungskräfte dies aushalten können. Präventionspolitik ist in der Regel auch keine Maßnahme des Stadtmarketings. Häufig haben interes-

sierte Einwohnerinnen und Einwohner und engagierte Akteure auf dem Feld der Präventionspolitik einen gewissen lebensweltlich geprägten Eindruck der Lebensverhältnisse in ihrer Stadt, der nicht völlig von dem mit einem integrierten Monitoring gezeichnet Bild abweicht. Das integrierte Monitoring stellt aber sowohl die Deskription als auch die öffentliche Diskussion im Idealfall auf eine rationale Basis, muss aber auch immer offensiv die Frage nach den zu ergreifenden Handlungsmöglichkeiten thematisieren, so dass nicht der Eindruck entsteht, dass es nur schlechte Nachrichten gibt, aber keine Möglichkeiten, etwas dagegen zu tun. (Nach dem Motto „Etwas tun und drüber reden!“).

Integriertes Monitoring darf keine Einmalaktion sein, wenn es der Kommune um ein nachhaltiges Engagement in der Präventionspolitik geht. Daher ist es wichtig, auch regelmäßig Berichte zu veröffentlichen. Wie häufig dies stattfinden soll, lässt sich aber nicht so einfach festlegen, da dies auch von den Ressourcen, vom Tempo der Veränderung der Sozialstruktur oder von Meilensteinen im Rahmen der kommunalen Präventionspolitik abhängen kann. Aufwendigere Berichte werden in der Regel in einem Turnus von drei bis fünf Jahren veröffentlicht, Aktualisierung auf interaktiven Plattformen finden jährlich bzw. alle zwei Jahre statt.

2.2.6 Steuerungsrelevanz

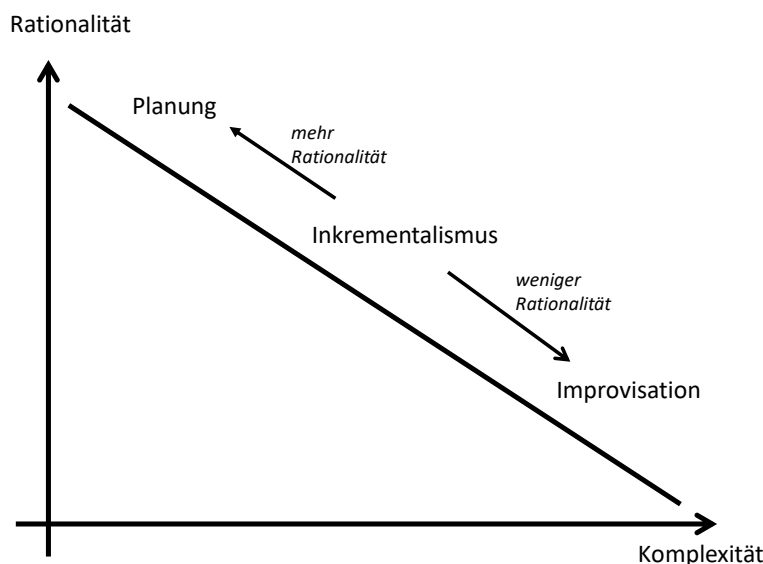
Ein fester Bestandteil jeden Konzeptes eines integrierten Monitorings ist der Anspruch, dass die Ergebnisse als Teil des Planungsprozesses in der Kommune genutzt werden, um Entscheidungen zu begründen, das gesellschaftliche Umfeld einer Präventionspolitik dauerhaft zu beobachten und Maßnahmen vor diesem Hintergrund nach einiger Zeit zu evaluieren (vgl. auch Funktionen des Monitorings insgesamt). „Planung und Gestaltung sollten ‚evidenzbasiert‘ sein, das heißt auf empirischen Belegen beruhen.“ (Stolz et al. 2016, S. 53). Prävention solle auf Wirkung ausgerichtet werden, wirkungsorientierte Steuerung bedürfe aber auch „eine Kultur der Fehlerfreundlichkeit und einer Perspektive des ‚Gemeinsam Besser Werdens‘ im Sinn einer bereichs- und trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung“. Dieser Wandel der Steuerungskultur brauche aber auch Zeit (Stolz et al. 2016, S. 55).

In dieser Vorstellung steckt letztendlich ein Maß an Verbindlichkeit und Rationalität, das die Akteure vor Ort nur selbst schaffen können und das nicht von außen verordnet werden kann, da der Aufbau einer Präventionskette im Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben angesiedelt ist (vgl. Bogumil/Seuberlich 2015, S. 15-16). Allerdings gehört zum Konzept der Präventionspolitik in NRW, dass am Anfang eine verbindliche Entscheidung des Rates über die Teilnahmen am Modellprojekt stehen und die Umsetzung in der Kommune Chefsache sein sollte, d.h. der (Ober-)Bürgermeister/ die (Ober-)Bürgermeisterin aktiv führend eingreift (vgl. Stolz et al. 2016, S. 44; Strohmeier et al. 2016, S. 36). Daher ist der Anspruch an eine rationale Politik und Verwaltung, dass das integrierte Monitoring für Planung und Steuerung relevant sein soll, konzeptionell gut begründbar, sonst wird das integrierte Monitoring auch schnell zu einem mit großem Aufwand gepflegten Datenfriedhof.

Allerdings lassen sich hier an zwei Stellen begründete Zweifel an diesem Anspruch anmelden.

Wahrscheinlich wird bei solchen Überlegungen das Ausmaß der Rationalität von Entscheidungen chronisch überschätzt. Das hinter dieser Vorstellung stehende, etwas eindimensionale Bild eines rationalen Entscheidungsprozesses entspricht nicht immer den Beobachtungen in der realen Welt von Kommunalpolitik und -verwaltung. Dort wird eben auch sich ‚durchgewurstelt‘ und improvisiert, vor allem dann, wenn vorher nicht absehbare Ereignisse die Kommunen in ihrer Problemlösungsfähigkeit fordern wie beispielsweise in der lokalen Bewältigung der Zuwanderung von Flüchtlingen 2015/2016 (vgl. Bogumil et al. 2017). Die Rationalität von Entscheidungen stellt sich eher als ein Kontinuum dar, dass von der Komplexität der Entscheidungssituation abhängt.

Abbildung 5: **Rationalität und Komplexität in Entscheidungssituationen**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Schimank 2005, S. 310, ergänzt durch Holtkamp 2017.

Abbildung 5 zeigt abstrakt drei Formen von Entscheidungsverhalten, denen jeweils unterschiedliche Kombinationen von Komplexität und Rationalität zugrunde liegen. *Planung*, wie auch oben beschrieben, erfordert ein hohes Niveau an Rationalität bei gleichzeitig niedriger Komplexität, eine in modernen, zunehmend vielfältigen Gesellschaften eher seltene Kombination. *Improvisation* ist das Mittel der Wahl in hoch komplexen Situationen, aber deutlich weniger rational und für die Verwaltung ungewohnt. *Inkrementalismus*, das ‚Sich-Durchwursteln‘, entspricht der „Verwaltungsroutine“ (Holtkamp 2017), Rationalität und Komplexität haben ein mittleres Niveau. Integriertes Monitoring kann in den beschriebenen Entscheidungssituationen Informationen über die Komplexität der Entscheidungssituation liefern und diese durch eine Informationsflut und nicht interpretierte Indikatoren und Streuungen vergrößern, oder aber durch Indizes und übersichtliche Auswertungen reduzieren und Entscheidungsunterstützung leisten. Allerdings ist die integrierte Berichterstattung in der Regel nicht die einzige Informati-

onsquelle, denn Routine und Erfahrung der Akteure spielen in komplexen Entscheidungssituationen auch eine wichtige Rolle.

Der zweite begründete Zweifel liegt in der Frage, ob die in der Regel vorhandenen Daten überhaupt dazu geeignet sind, Entscheidungsgrundlagen und Evidenzbasierung zu liefern. Oder anders formuliert: können mit räumlich-aggregierten Daten, die meistens einem integrierten Monitoring zugrunde liegen, überhaupt Wirkungen von Präventionspolitik gemessen werden, und was haben diese (scheinbaren) Wirkungen mit den Entscheidungen für bestimmte Maßnahmen zu tun? Streng wissenschaftlich betrachtet ist Wirkungsmessung „am Kind“ nur mit Langzeituntersuchungen einer Kohorte von Kindern unter weitgehender Kontrolle der Einflüsse auf die Entwicklung von Kindern möglich.⁷ Eine Alternative dazu stellt die Analyse von kommunalen Mikrodaten dar, wie im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung in Kooperation mit der Stadt Mülheim an der Ruhr gezeigt werden konnte (vgl. Strohmeier et al. 2016, S. 52 – 56; Groos/Jehles 2015). Trotzdem kann sich integriertes Monitoring mit räumlichen Daten nicht dem an sich richtigen Anspruch verschließen, einen Beitrag zur Steuerung von Politik zu leisten. Wie schon am Anfang in Bezug auf die Funktionen ausgeführt, trägt ein integriertes Monitoring dazu bei, das Wirkungsfeld und den räumlichen Kontext von Prävention in der Kommune zu beschreiben und Probleme und Herausforderungen zu benennen. Indikatoren können Ergebnisse („output“) politischen Handelns abbilden, zum Teil fehlen aber noch geeignete Indikatoren, um den Input von Maßnahmen eindeutig zu bestimmen (vgl. Strohmeier et al. 2014, S. 17-18).

⁷ Solche Untersuchungen sind sehr selten, da der Aufwand sehr hoch und im Alltag des integrierten Monitorings nicht zu leisten ist. Ein prominentes Beispiel aus den Vereinigten Staaten ist die Perry Preschool Study <https://highscope.org/perrypreschoolstudy> (aufgesucht am 28.08.2018) und aus Deutschland die AWO-ISS-Studie (vgl. Laubstein et al. 2012).

3 Exemplarische Bestandsaufnahme kleinräumiger, integrierter Berichtssysteme

In den Recherchen zu dieser Expertise wurde wieder einmal deutlich, dass es viele Kommunen in NRW gibt, die zum Teil schon seit vielen Jahren integrierte Berichterstattung betreiben und diese auch in Richtung Präventionsmonitoring weiterentwickelt haben. Aber es gibt noch wenige Kommunen, die ihre Berichterstattung tatsächlich unter der Überschrift „Integriertes Präventionsmonitoring“ durchführen. Im Rahmen des kommenden Abschnitts werden, vor dem Hintergrund der konzeptionellen Überlegungen aus Kapitel 2, ausgewählte kommunale Berichte im Rahmen einer Metaanalyse vorgestellt und analysiert.

Der Schwerpunkt liegt auf kommunalen Berichten, am Ende des Abschnittes werden aber auch Beispiele für Berichterstattung aus nicht kommunalen Quellen vorgestellt.

Die Auswahl der vorgestellten kommunalen Berichte soll:

- verschiedene kommunale Kontexte abdecken (Kreis, kreisfreie und kreisangehörige Städte verschiedener Größe und
- verschiedene Berichtsformen und Instrumente zeigen (Berichte, geostatistische Informationssysteme, Typisierung von Einrichtungen).

In den folgenden Abschnitten wird für eine Kommune ein Bericht bzw. ein Instrument herausgegriffen, der oder das öffentlich zugänglich sein muss und als Beispiel besondere Eigenschaften im Sinne einer „Best Practice“ aufweist. Die Angaben stammen aus den Berichten bzw. den Internetseiten der Städte und Kreise. Aufgrund einer besseren Lesbarkeit des Textes wird auf detaillierte Quellenangaben im Text verzichtet, außer es werden andere als die genannten Quellen verwendet oder es wird wörtlich zitiert. Die vorgestellten Berichte geben auch Praktikern eine Vielzahl von Hinweisen, sie lesen sich streckenweise wie Gebrauchsanweisungen zur Umsetzung und geben Anregungen, eigene Instrumente weiterzuentwickeln oder neue Elemente eines integrierten Monitorings zu adaptieren.

Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, eine grundsätzliche Bestandsaufnahme der Berichtslandschaft in NRW, die verschiedene Berichtssysteme einbezieht, wäre zwar wünschenswert, war aber im Rahmen dieser Kurzexpertise nicht zu leisten. Ziel war aber, die Vielfalt der Berichte auch vor dem Hintergrund ihrer Geschichte und Entstehung deutlich zu machen, auch mit der Absicht zu zeigen, dass an der Baustelle „Kleinräumiges, integriertes Monitoring“ schon seit vielen Jahren mit unterschiedlichen Ressourcen recht erfolgreich gearbeitet wird. Fertig ist das Bauwerk aber nicht, denn von einer interkommunalen Vergleichbarkeit und Standardisierung sind wir immer noch recht weit entfernt. Die Ergebnisse dieses Kapitels werden dann abschließend zusammengefasst.

3.1 Sozialräumliche Gliederung – Fortschreibung 2017 (Düsseldorf)

3.1.1 Anlass und Organisatorisches (Düsseldorf)

Die „Sozialräumliche Gliederung – Fortschreibung 2017“ ist – mehr als der eher unspektakuläre Titel vermuten lassen würde – eigentlich der *kleinräumige integrierte Sozialbericht* der Stadt Düsseldorf. Neben einer ganzen Reihe Veröffentlichungen zu weiteren Themen der Berichterstattung der Stadt⁸ stellt die Sozialräumliche Gliederung ein zentrales integriertes Planungsinstrument für alle Akteure dar, die kleinräumige Strukturen fokussieren wollen. Diese Form der Berichterstattung gibt es seit 1997, der vorliegende Bericht ist die vierte Aktualisierung nach 2001, 2005 und 2011, d.h. die Gliederung wird durchschnittlich alle vier bis fünf Jahre aktualisiert. Anlass für die Entwicklung der Sozialräumlichen Gliederung lag in der Nachfrage nach einer kleinteiligeren Raumstruktur unterhalb der administrativen Ebene der 49 Stadtteile, da diese zu groß und zu heterogen für Planungszwecke waren. Daher erarbeiteten das Jugendamt und das Amt für Statistik und Wahlen in Kooperation diesen Ansatz, der zunächst nur für die Jugendhilfeplanung verwendet wurde, aber mittlerweile auch in vielen anderen Ämtern der Stadt genutzt wird. Das Amt für Statistik ist weiterhin für die Sammlung und Auswertung der Daten im integrierten Monitoring zuständig. Die Stadt Düsseldorf (635.704 Einwohner) ist seit 2012 KeKiz-Modellkommune bzw. im Projekt „Kommunale Präventionsketten“ des Landes NRW und der Bertelsmann Stiftung beteiligt. Darüber hinaus ist Düsseldorf seit 2010 als „Familiengerechte Kommune“⁹ zertifiziert.

⁸ Einsehbar unter

<https://www.duesseldorf.de/statistik-und-wahlen/statistik-und-stadtforschung/veroeffentlichungen.html#c131031> (aufgesucht am 31.08.2018).

⁹ Nähere Angaben zur dieser Zertifizierung sind unter <https://www.familiengerechte-kommune.de/> (aufgesucht am 02.11.2018) zu finden.

Abbildung 6: Sozialräumliche Gliederung 2011 und 2017 (Düsseldorf)



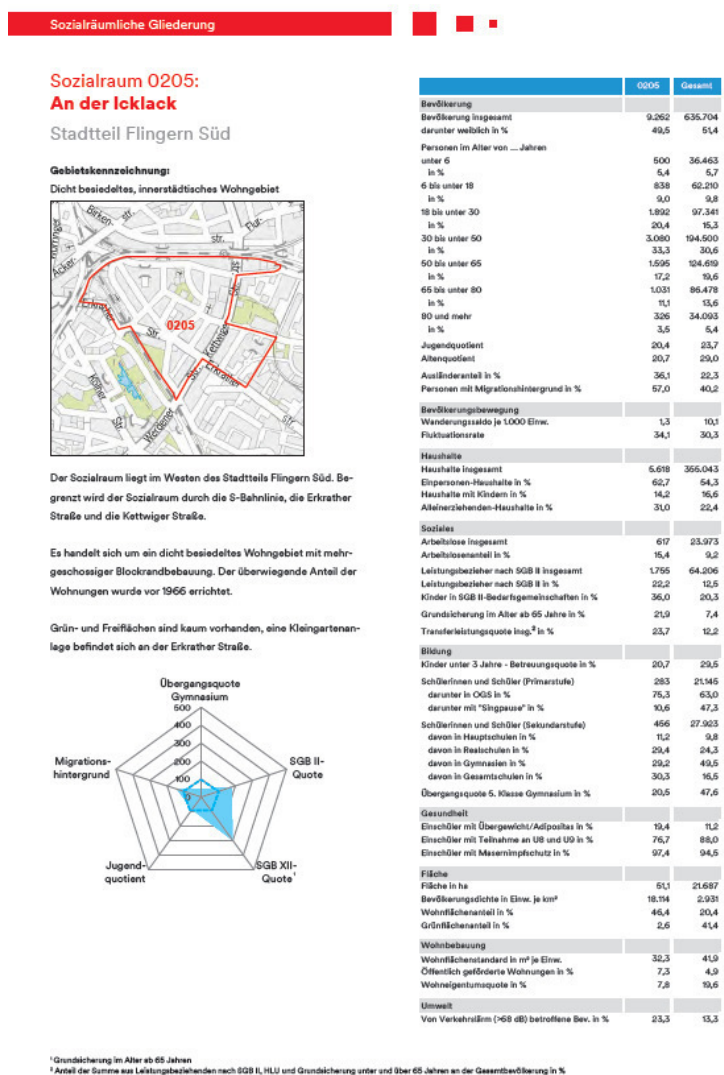
Quelle: Stadt Düsseldorf.

3.1.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Düsseldorf)

Der Bericht 2017 enthält auf 280 Seiten folgende Themenbereiche: Bevölkerung, Migration, Soziales, Bildung, Wohnen, Gesundheit, Umwelt und Sport. Daten kommen aus folgenden Bereichen: Amt für Statistik und Wahlen, Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendamt, Schulverwaltungsamt, Grünflächen, und Liegenschaftsamt, Stadtplanungsamt, Umweltamt und der Bundesagentur für Arbeit.

Nach einer relativ kurzen Einführung und nur wenigen Vorbemerkungen werden für alle 179 Sozialräume auf einer Seite Informationen zur Verfügung gestellt: eine Karte, eine Übersichtstabelle mit allen Werten aus den Themenbereichen für den Sozialraum und jeweiligen Vergleichsdaten der Gesamtstadt sowie ein Netzdiagramm für fünf ausgewählte Indikatoren.

Abbildung 7: Beispiel für die Aufbereitung der Daten (Düsseldorf)



031

Quelle: Stadt Düsseldorf 2017, S. 31.

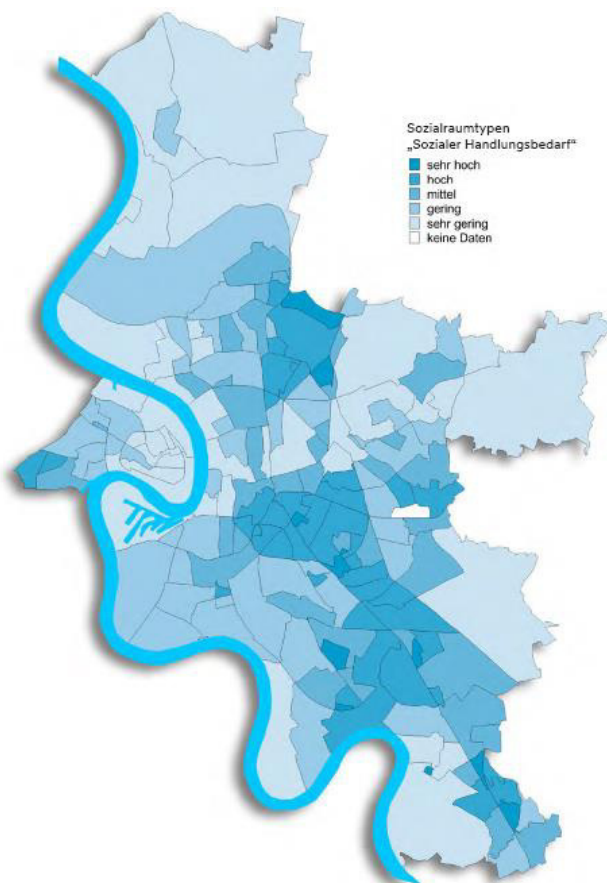
Eine Liste aller Indikatoren findet sich im Anhang.

3.1.3 Kleinräumigkeit (Düsseldorf)

Die Sozialräumliche Gliederung soll sozial homogene Gebiete mithilfe von Informationen über die sozioökonomische Situation, über die Wohnsituation, über Bebauungsstrukturen sowie über die Entstehungsgeschichte von Siedlungen voneinander abgrenzen. Dabei wird auf statistische Verfahren und auf das Expert_innenwissen der Bezirkssozialarbeiter_innen zurückgegriffen. Damit handelt es sich um einen ergänzten Top-down-Ansatz der Raumbestimmung, da die Bevölkerung dabei zwar nicht involviert ist, allerdings wird der Ansatz durch die Mitarbeit der intermediären Ebene der Bezirkssozialarbeit lebensweltlich geerdet.

Ein direkter Vergleich der Sozialräume wird vermieden, es gibt keine Rangliste o.ä. im Bericht. 178 Sozialräume (einer war zur Zeit der Analyse unbewohnt) werden abschließend mithilfe einer Clusteranalyse¹⁰ zu fünf Sozialraumtypen zusammengefasst.

Abbildung 8: Sozialraumtypen (Düsseldorf)



Quelle: Stadt Düsseldorf 2017, S. 200.

3.1.4 Zusammenfassung (Düsseldorf)

- Umfangreiches, integriertes Monitoringsystem, das auch wesentliche Themenbereiche der Präventionspolitik umfasst.
- Mit 179 Sozialräumen (durchschnittlich ca. 3.500 Einwohner) sehr kleinteilig, die Bildung der Sozialräume erfolgt unter Einbezug von Bezirkssozialarbeitenden.
- Nachhaltiges Monitoring, das seit über 20 Jahren als Grundlage für Planung in verschiedenen Ämtern zur Verfügung steht.

¹⁰ Folgende Merkmale werden für die Clusterung verwendet: SGB II-Quote 18 bis unter 65 Jahre, SGB II-Quote unter 18 Jahre, Arbeitslosenanteil, SGB XII-Quote Grundsicherung im Alter, Wohnflächenstandard (Wohnfläche je Person in m²) (Stadt Düsseldorf 2017, S. 198).

3.2 Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern (Entwicklung und Stand 2018)

3.2.1 Anlass und Organisatorisches (Gelsenkirchen)

Die Stadt Gelsenkirchen legte 2018 zum zweiten Mal nach 2015 den Bericht zu Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern vor. Im Zentrum des Berichtes steht der sog. Partizipationsindex, der kleinräumig Teilhabe und Benachteiligung von Kindern in Gelsenkirchen beschreibt. Die Stadt arbeitet seit 2005 am Aufbau einer Präventionskette und nahm folgerichtig auch ab 2012 als Modellkommune bei KeKiz/ Kommunale Präventionsketten teil. Neben vielen anderen Projekten, die hier nicht alle aufgeführt werden können, war Gelsenkirchen auch ab 2005 an einem Landesmodellprojekt zur Familienberichterstattung (KOMMA FF) beteiligt und hat 2007 einen eigenen Familienbericht vorgelegt. Im Rahmen der Implementation einer querschnittsorientierten Präventionspolitik ergab sich die Notwendigkeit, ein integriertes kleinräumiges Monitoring zu veröffentlichen, „das einen fokussierten kleinräumigen Blick auf die mehrdimensionalen Lebenslagen und Teilhabemöglichkeiten von Kindern in Gelsenkirchen richtet und ungleiche Bedingungen und Risiken des gelingenden Aufwachsens frühzeitig identifizieren hilft.“ (Stadt Gelsenkirchen 2015, S. 10).

Abbildung 9: Teilhabechancen 2015 und 2018



Quelle: Stadt Gelsenkirchen.

In Kooperation mit Planer_innen aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung¹¹ wurden dazu geeignete Indikatoren aus einem größeren Katalog ausgewählt und zu einem mehrdimensionalen Index zusammengefügt. Der Index soll sechs Funktionen erfüllen:

- „regelmäßige, frühzeitige und kompakte Auskunft über die sozialräumlichen Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten von Gelsenkirchener Kindern
- Sensibilisierung für die Disparitäten und Benachteiligungen Gelsenkirchener Kinder und die besonderen Herausforderungen
- Identifizierung und Lokalisierung von Risiken
- Steuerungsunterstützung für die Entwicklung nachhaltiger Beteiligungsstrategien
- Abbildung der Effekte kommunalen Präventionshandelns (unter Berücksichtigung begünstigender oder hemmender Einflussfaktoren)
- Optimierung des Ressourceneinsatzes, Bestimmung von Fördergebieten, Beantragung von Fördermitteln“ (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2018, S. 14).

Die Erstellung des Berichtes ist in der Stabsstelle Kommunale Prävention im Referat Verwaltungssteuerung beim Oberbürgermeister angesiedelt. Der Partizipationsindex wird mittlerweile bei der Antragstellung für Förderprojekte und Handlungskonzepte standardmäßig verwendet.

3.2.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Gelsenkirchen)

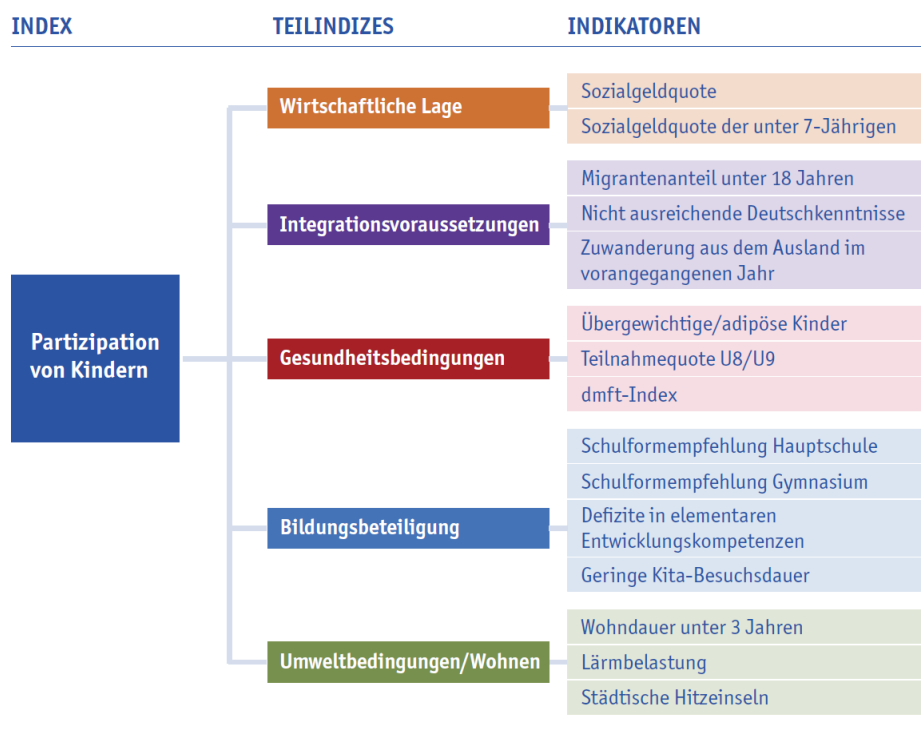
Der Index besteht aus 5 Teilindizes, die die Dimensionen Wirtschaftliche Lage, Integrationsvoraussetzungen, Gesundheitsbedingungen, Bildungsbeteiligung und Umweltbedingungen/Wohnen abdecken (vgl. Abbildung 10). Diese enthalten nur 15 Indikatoren, es handelt sich also um ein recht schlankes Instrument. Sie stammen aus für das Präventionsmonitoring typischen Datenquellen wie der Schuleingangsuntersuchung (z.B. elementare Entwicklungskompetenzen) oder der Kita-Statistik. Es finden sich aber auch selten verwendete Datenbestände wie die Kariesbetroffenheit der Fünfjährigen (dmft-Index)¹² oder Angaben zu städtischen Hitzeinseln im Bereich Umwelt sowie Indikatoren, die typisch für eine stark migrationsgeprägte Stadt wie Gelsenkirchen sind (z.B. Zuwanderung aus dem Ausland im vorangegangenen Jahr und Wohndauer unter 3 Jahren), die Fluktuation abbilden.¹³

¹¹ Der Arbeitskreis Sozialraum besteht aus Planer_innen aus folgenden Bereichen: Jugendhilfe, Bildungsplanung, Statistikstelle, Kommunale Prävention/Sozialplanung, Umweltplanung, Stadtplanung und Gesundheitsplanung.

¹² Der dmft-Index (decayed, missing, and filled teeth) beschreibt Zähne, die von Karies betroffen sind.

¹³ Da es sich um die zweite Ausgabe handelt, mussten Indikatoren gestrichen und angepasst werden, was in Teilbereichen die Vergleichbarkeit einschränkt (Stadt Gelsenkirchen 2018, S. 19).

Abbildung 10: Dimensionen des Partizipationsindex



Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2018, S. 15

Um die in ihren Ausprägungen sehr unterschiedlichen Indikatoren im Rahmen des Verfahrens zusammenzufügen, wurden die Ausgangsdaten anhand von ihrem Mittelwert und ihrer Standardabweichung standardisiert, indem der Mittelwert als „0“ definiert wird und die Standardabweichung als „20“. Für die Interpretation der Werte gilt folgende Einordnung:

Abbildung 11: Einordnung der Indexwerte

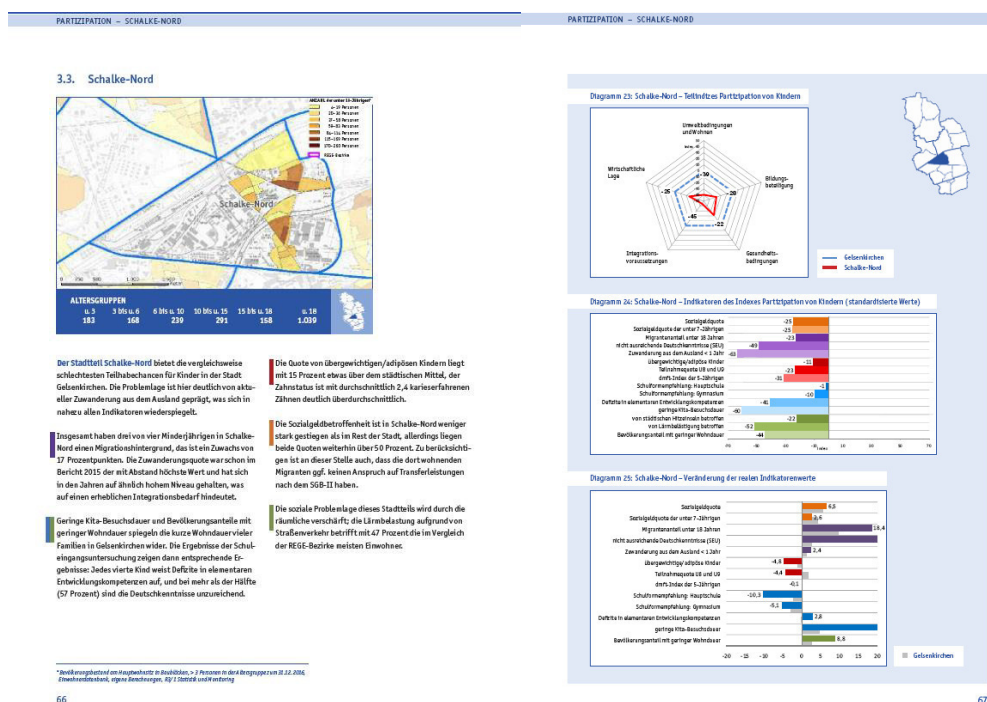
Einordnung der Indexwerte		Werte
++	deutlich über dem Gelsenkirchener Durchschnitt	über 20
+	über dem Gelsenkirchener Durchschnitt	über 10 bis 20
Ø	Gelsenkirchener Durchschnitt	10 bis -10
-	unter dem Gelsenkirchener Durchschnitt	unter -10 bis -20
--	deutlich unter dem Gelsenkirchener Durchschnitt	unter -20

Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2018, S. 21.

Für die Berechnung der Teilindizes werden die zugehörigen standardisierten Werte addiert und durch ihre Anzahl geteilt. Bei der Bildung des Gesamtindex wird dieses Verfahren mit den Teilindexwerten entsprechend wiederholt, so dass es für alle Raumeinheiten alle Ausgangsdaten im Ursprung, standardisierte Werte, Werte der Teilindizes und einen Gesamtindexwert

gibt. Auf den Seiten 28/29 findet sich zunächst eine Lesehilfe, die ungeübten Leser_innen die Typen von Karten und Grafiken erklärt und Hinweise zum Verständnis gibt. Die Ergebnisse werden für die 40 REGE-Bezirke (Raum-Entwicklung Gelsenkirchen) übersichtlich dargestellt (vgl. Abbildung 12 am Beispiel Schalke-Nord).

Abbildung 12: Beispiel-Doppelseite REGE-Bezirk Schalke – Nord

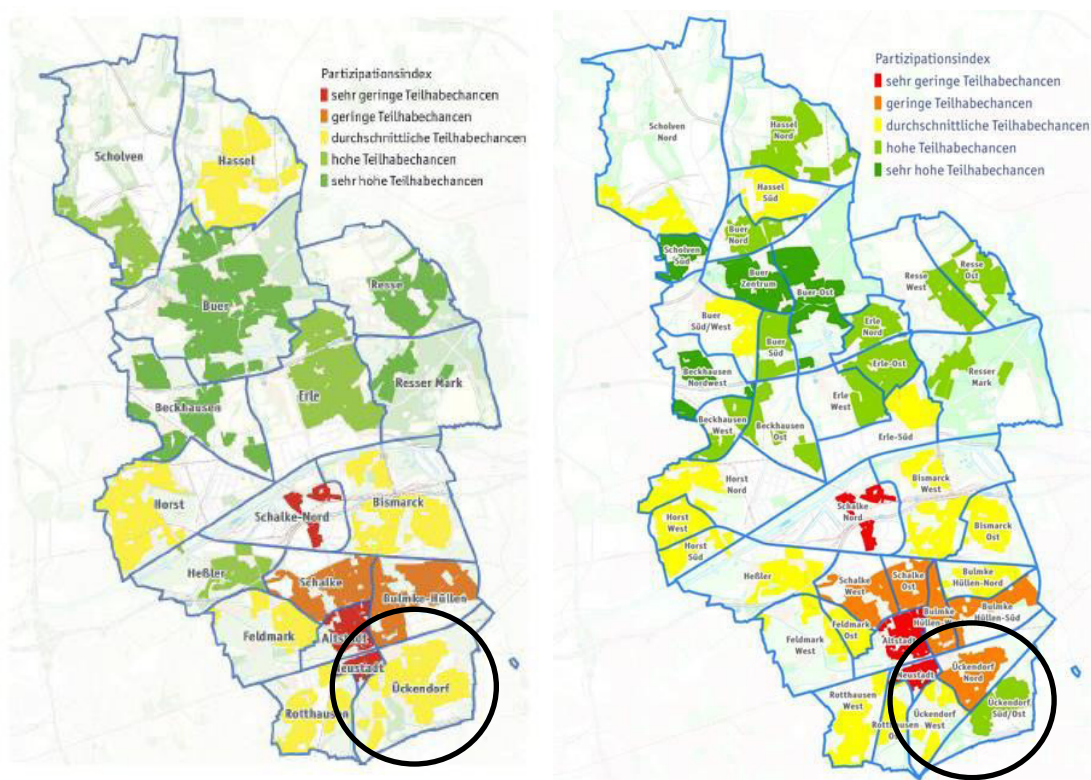


Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2018, S. 66-67.

3.2.3 Kleinräumigkeit (Gelsenkirchen)

Die erste Ausgabe des Partizipationsindex hat die Ergebnisse noch auf Ebene der 18 Stadtteile der Stadt dargestellt. 2018 wurden die deutlich kleineren REGE-Bezirke bespielt, wie auch der Vergleich der Karten in Abbildung 13 zeigt.

Abbildung 13: Gesamtüberblick im Zeitvergleich (2015 und 2018)



Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2015 (S. 29) und 2018 (S. 32).

Am Beispiel Ückendorf im Südosten zeigt sich, dass dies zu einer Differenzierung der Einordnung führen kann, die für eine gezielte Förderung notwendig ist. Gehörte der Stadtteil 2015 noch zur Gruppe der Stadtteile mit durchschnittlichen Teilhabechancen, lässt sich auf Ebene der kleinteiligeren REGE-Bezirke der Bereich Ückendorf-Nord als Raum mit geringen Teilhabechancen identifizieren, wobei der Bereich Ückendorf-Süd/Ost sogar der Gruppe mit hohen Teilhabechancen zugerechnet wird.

Auf der Ebene der REGE-Bezirke werden sowohl der Gesamtindex, als auch die Teilindizes in Form von Karten (vgl. Abbildung 13) und die einfließenden Daten als Abbildungen dargestellt. Die Raumeinheiten können so miteinander verglichen werden, der Gesamtansatz ist allerdings nicht auf ein Ranking o.Ä. angelegt.

3.2.4 Zusammenfassung (Gelsenkirchen)

- Transparente, sehr übersichtliche und sprachlich verständliche Aufbereitung der Indexbildung mit einem guten Layout. Ergebnisse sind kommentiert und eingeordnet. In der Beratung, beispielsweise durch die FSA wird der Partizipationsindex als Vorbild für andere Kommunen gehandelt (z.B. auch beim Rheinisch-Bergischen Kreis und der Stadt Baesweiler).

- Der Partizipationsindex wird als Grundlage sowohl in der internen, als auch externen Diskussion um Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen in Gelsenkirchen genutzt und wird standardmäßig als Grundlage für die Antragstellung bei Fördermittelausschreibungen verwendet.
- Beispiel für ein nachhaltiges, kleinräumiges integriertes Monitoring, das auch Aussagen über Veränderungen zulässt und daher Aussagen über die Effekte kommunaler Präventionspolitik ermöglicht unter Berücksichtigung begünstigender und hemmender Rahmenbedingungen.

3.3 KECK-Atlas Gladbeck 2017

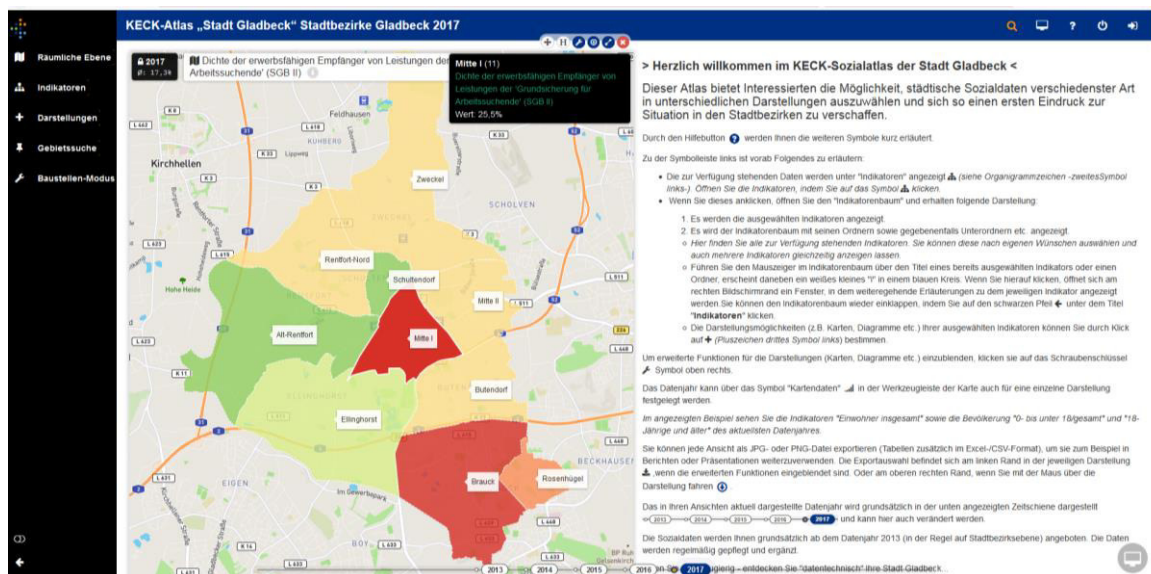
3.3.1 Anlass und Organisatorisches (Gladbeck)

Der KECK-Atlas („Kommunale Entwicklung – Chance zur Kooperation“) ist ein interaktives, webbasiertes Instrument zur Aufbereitung und Präsentation von kommunalen Daten, das von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Verein Familiengerechte Kommune e.V. kostenfrei zur Verfügung gestellt wird.¹⁴ Kommunen müssen regelmäßig ihre Daten selbst einpflegen und verpflichten sich, jährlich einen Teil der Daten auch öffentlich verfügbar zu machen, sodass interessierte Bürgerinnen und Bürger diese nutzen können. Der Hauptnutzen liegt allerdings in der Funktion als Informationsplattform für eine integrierte Fachplanung, der auch alle Daten im System zur Verfügung stehen.¹⁵

¹⁴ Vergleiche die Informationsseite der Bertelsmann Stiftung <https://www.keck-atlas.de/keck.html> (aufgesucht am 03.09.2018).

¹⁵ Auf dem Markt für Geostatistische Informationssysteme gibt es noch weitere Anbieter, so nutzen beispielsweise die Städte Bochum, Essen und der Kreis Borken den Instantatlas (vgl. <https://www.instantatlas.com/clients/>, aufgesucht am 03.09.2018).

Abbildung 14: KECK-Atlas Gladbeck Screenshot



Quelle: KECK-Atlas Gladbeck.

Seit Mitte der 1990er Jahre gab es in Gladbeck bereits kleinräumige Familien- und Sozialberichterstattung (vgl. Stadt Gladbeck 2008, S. 16-18). Die Stadt Gladbeck nutzt seit 2013 den KECK-Atlas, sodass auch die Daten mittlerweile als Zeitreihe für die Jahre 2013-2017 vorliegen und auswertbar sind. Ein Vorläufer dazu wurde bereits von der Stadt im Rahmen der Teilnahme am Modellprojekt „Kommunales Management für Familien“ ab 2007 eingeführt. Fester Bestandteil dieser Berichterstattungstradition sind die Befragungen von Familien in Gladbeck, die 2007, 2011 und 2017 in Zusammenarbeit mit der Faktor Familie GmbH durchgeführt wurden und ergänzende Befragungsdaten zu Lebenslagen, Bedarfen und Zufriedenheit von Familien ein Gladbeck lieferten. Die Stadt (77.878 Einwohner) wurde zudem schon 2010 als „Familiengerechte Kommune“ zertifiziert und nimmt seit 2012 am Landesmodellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ teil. Koordiniert werden die Sammlung und Aufbereitung von einer Mitarbeiterin der Abteilung „Planung und Controlling; Integrierte Sozialplanung“ im Amt für Soziales und Wohnen.

3.3.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Gladbeck)

Im KECK-Atlas werden pro Raumeinheit insgesamt 396 Indikatoren und Werte aus folgenden Themenbereichen zur Verfügung gestellt: Bevölkerung, Arbeit, Existenzsicherung, Gesundheit, Kinder, Jugend und Familie, Migration, Schule und Bildung, Sport, Wahlen, Wohnen. Die Themenbereiche sind zum Teil sehr ausdifferenziert, im Bereich Gesundheit finden sich beispielsweise sieben Indikatoren aus der Schuleingangsuntersuchung, der Bereich Wohnen umfasst allein 31 Indikatoren. Auch die Daten aus dem Bereich Schule und Bildung sind umfassend dokumentiert. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick zu Themenbereichen und kooperierenden Ämtern der Stadt.

Abbildung 15: Themenbereiche und kooperierende Ämter beim KECK-Atlas (Gladbeck)

KECK-Sozialatlas Ordnerstruktur (Stand 19.08.2015)

KECK-verantwortliches Amt:	Ordner:	(Gegebenenfalls) Unterordner:
Organisations- und Personalamt (hier: "Statistik und Wahlen")	Bevölkerung	- Anzahl
		- Anteil
		- Wanderung
		- Geburten / Sterbefälle
Jobcenter Bezirksstelle Gladbeck	Arbeit	- Beschäftigung
		- Arbeitslosigkeit
		- Grundsicherung SGB II
Amt für Soziales und Wohnen	Existenzsicherung	- Sozialgesetzbuch XII
		- Bildung und Teilhabe
		- Asylbewerberleistungsgesetz
Amt für Soziales und Wohnen	Gesundheit	- Pflege und Betreuung
		- Eingliederung
		- Schuleingangsuntersuchungen
Amt für Jugend und Familie	Kinder, Jugend und Familie	- Erzieherische Hilfen
		- Kindertagesbetreuung
Amt für Integration und Sport	Migration	- Gesamte Bevölkerung mit Migrationshintergrund
		- Weibliche Bevölkerung mit Migrationshintergrund
		- Männliche Bevölkerung mit Migrationshintergrund
Amt für Bildung und Erziehung	Schule und Bildung	
Amt für Integration und Sport	Sport	
Organisations- und Personalamt (hier: "Statistik und Wahlen")	Wahlen	
Amt für Soziales und Wohnen	Wohnen	- Wohngeld

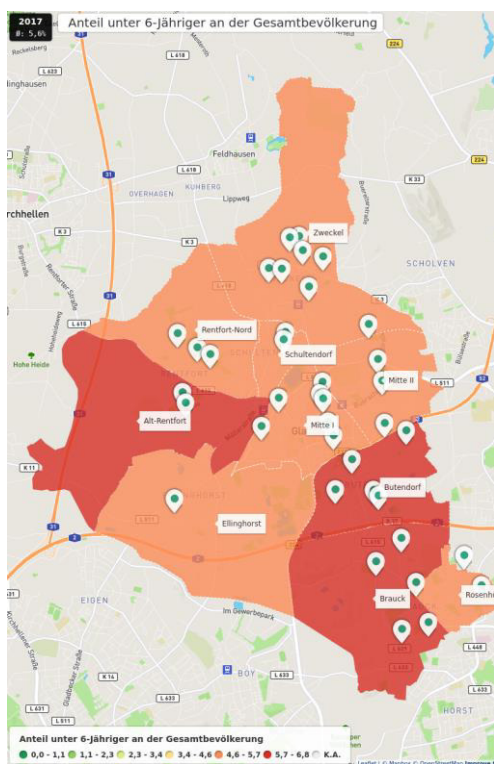
Quelle: Stadt Gladbeck, https://www.gladbeck.de/Rathaus_Politik/Sozialatlas/KECK-Ordnerstruktur_fuer_Internet.pdf, aufgesucht am 03.09.2018.

Insgesamt kooperieren neun Ämter und das Jobcenter im Rahmen des KECK-Atlas. Nutzende können sich zu visualisierende Daten selbst zusammenstellen und diese als Karten, aber auch in Tabellenform oder als Grafiken herunterladen. Zu den einzelnen Indikatoren werden jeweils Erklärungen zur Berechnung zur Verfügung gestellt. Auf dem Startbildschirm wird eine längere Erläuterung zu den Nutzungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Das System bietet vielfältige Möglichkeiten, allerdings sind dazu auch gewisse Grundkenntnisse der Datenanalyse hilfreich, Ergebnisse werden zwar in vielfältiger Form zur Verfügung gestellt, aber nicht kommentiert oder eingeordnet, so dass dies von den Nutzern selbst geleistet werden muss.

3.3.3 Kleinräumigkeit (Gladbeck)

Die Daten werden auf der Ebene der zehn Stadtbezirke der Stadt Gladbeck zur Verfügung gestellt, die im Jahr 2017 zwischen 2.380 und 12.855 Einwohner hatten, d.h. sie waren in ihrer Größe sehr unterschiedlich. Es handelt sich also um die etablierte, pfadabhängige räumliche Struktur unterhalb der Ebene der Stadt, die hier top-down angewendet wurde. Zu einzelnen Gebieten können die gesamten Daten im Vergleich zu Gesamtstadt tabellarisch angezeigt werden. Zusätzlich können Einrichtungen, wie beispielsweise Kindertagesstätten oder Schulen, im Stadtgebiet verortet werden.

Abbildung 16: Anteil der unter 6-Jährigen an der Bevölkerung und Standorte der Kitas in Gladbeck



Quelle: KECK-Atlas Gladbeck, eigene Datenauswahl.

Die Karte in Abbildung 16 wurde auf der Seite dynamisch erstellt und anschließend als Bilddatei heruntergeladen und kann für Standortanalysen verwendet werden. Die Einrichtungen sind aber nicht weiter sozial profiliert.

3.3.4 Zusammenfassung (Gladbeck)

- Maximale Transparenz durch ein öffentlich verfügbares, geostatistisches Informationssystem, die eine Fülle von Auswertungsmöglichkeiten bietet.

- Integriertes Monitoring mit aktuellen Daten aus allen präventionsrelevanten Bereichen, in manchen Themenbereichen fast schon zu viele Informationen, zumindest für die breite Öffentlichkeit.
- Nachhaltiges Engagement der Kommune seit Mitte der 1990er Jahre für kleinräumige Sozialberichterstattung, auch verbunden mit regelmäßigen Familienbefragungen.

3.4 Sozialbericht 2017 (Baesweiler)

3.4.1 Anlass und Organisatorisches (Baesweiler)

Die Stadt Baesweiler (27.772 Einwohner) legte im Jahr 2017 zum ersten Mal einen kleinräumigen Sozialbericht vor. Anlass war offenbar der Wunsch nach einer breiteren Grundlage für die integrierte, kleinräumige Sozialplanung in der Stadt, die in einigen Bereichen nach der Schließung der Steinkohlezechen Anfang der 1980er Jahre vom wirtschaftlichen Strukturwandel geprägt wurde. Der Stadtteil Setterich Nord wurde beispielsweise bereits seit dem Jahr 2009 aus dem Bund-Länder-Förderprogramm „Soziale Stadt“ gefördert. Der Sozialbericht wurde im Frühjahr 2017 im Rahmen einer Bürgerkonferenz vom Bürgermeister vorgestellt und diskutiert. Dieserdient im Weiteren als „Instrument der Entscheidungsfindung auf politischer, verwaltungstechnischer und stadtgesellschaftlicher Ebene“ (Stadt Baesweiler 2017, S. 12).

Abbildung 17: Sozialbericht 2017 (Stadt Baesweiler)



Quelle: Stadt Baesweiler.

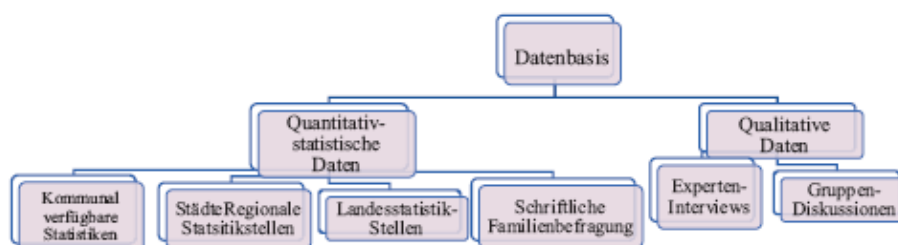
Die Berichterstellung sowie die inhaltliche Prozessbegleitung und -koordination wurde im Rahmen des Förderaufrufes „NRW hält zusammen – für ein Leben ohne Armut und Ausgren-

zung“ der Landesregierung NRW im Jahr 2016 gefördert.¹⁶ Die Erstellung des Berichtes dauerte ein Jahr. Die Stadt arbeitete eng mit den zuständigen Stellen der Städteregion Aachen zusammen und wurde bei der Abgrenzung der neuen Sozialräume vom Geografischen Institut der RWTH Aachen beraten. Die Stelle der Sozialplanerin, die für die Berichterstellung zuständig ist, wurde beim Amt für soziale Angelegenheiten und Wohnungswesen angesiedelt.

3.4.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Baesweiler)

Wie Abbildung 18 zu entnehmen ist, flossen Daten aus recht unterschiedlichen Quellen in die Analyse ein. Zur Einordnung der Ergebnisse wurden außerdem qualitative Experteninterviews und Gruppendiskussionen durchgeführt. Die Informationen werden in insgesamt 58 Abbildungen und 41 Tabellen dargestellt.

Abbildung 18: **Datenbasis des Sozialberichts**



Quelle: Stadt Baesweiler 2017, S. 16

Neben Daten der amtlichen Statistik zur Bevölkerung, zur Arbeitslosigkeit und zum Empfang von Transferleistungen von Stadt, Städteregion und Land wurde für den Sozialbericht eine standardisierte Familienbefragung durchgeführt, da viele relevante Daten über die Lebenslagen von Familien aus der amtlichen Statistik nicht kleinräumig erhältlich waren.

¹⁶ Vgl. Die Projektbeschreibung unter <https://www.zusammen-im-quartier.nrw.de/projekte> (aufgesucht am 04.09.2018).

Abbildung 19: Familienformen in Baesweiler

<i>Sozialraum</i>	<i>Anteil Alleinerziehende in der Befragung (%)</i>	<i>Anteil Familien mit Migrationshintergrund in der Befragung (%)</i>	<i>Anteil kinderreiche Familien in der Befragung (%)</i>
1 - Oidtweiler	(13,0)	(14,5)	(14,8)
2 - Baesweiler West	(13,6)	(30,5)	(14,8)
3a - Baesweiler Zentrum	(18,9)	(24,3)	(12,4)
3b - Baesweiler Nord	(14,5)	(24,6)	(12,4)
4a - Setterich Ost	(7,6)	(13,6)	(19,8)
4b - Setterich Nord	(22,5)	(42,5)	(17,3)
5 - Beggendorf, Loverich, Floverich, Puffendorf	(8,1)	(11,3)	(8,6)
Baesweiler	13,7	21,9	18,5
StädteRegion 2012	15,0	22,9	20,0

Datengrundlage: Baesweiler Familienbefragung⁵

Quelle: Stadt Baesweiler 2017, S. 19

Die Auswertung der Befragung umfasst daher die Themen Familienformen und deren räumliche Verteilung, Erwerbstätigkeit und Einkommen, Bildung und Erziehung, Kinder und Gesundheit sowie Wohnen.

3.4.3 Kleinräumigkeit (Baesweiler)

Da dies der erste kleinräumige Sozialbericht ist, lässt sich im Text noch sehr gut nachvollziehen, wie die Sozialräume gebildet wurden. In Kooperation mit der Städteregion Aachen und dem Geografischen Institut der RWTH Aachen wurden Räume gebildet, die sich nicht nur an administrativen Grenzen orientierten, sondern auch die alltäglichen Lebenszusammenhänge der Bewohner_innen berücksichtigen sollten. Dazu wurde folgende Kriterienliste erarbeitet:

Abbildung 20: Kriterienliste zur Bildung der Sozialräume der Stadt Baesweiler

ID	Kriterium	Anmerkung/Operationalisierung
1.	Räumliche Interaktion	
1.1.	Natürliche und künstliche Hindernisse für Interaktion	Anhand von Kartenmaterial/Straßenkarten
1.2.	Räume mit bestimmten Funktionen/Raumnutzung	Anhand von Kartenmaterial/Fernerkundung (Bodenrichtwerte, Gebäudetypen)
2.	Versorgung	
2.1.	Ausstattung mit Einrichtungen der Grundversorgung	Anhand von Kartenmaterial (Quelle: INKAS StädteRegion)
3.	Bevölkerungs- und Sozialstruktur der Wohnbevölkerung	
3.1.	Einwohner	Zensus-Atlas 2011
3.2.	Altersstruktur	Zensus-Atlas 2011
3.3.	Migration/ Staatszugehörigkeit	Zensus-Atlas 2011
3.4.	Haushalte	Zensus-Atlas 2011
4.	Verkehrliche Anbindung/Infrastruktur	
4.1.	Anbindung durch den Öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV)	Kartierung der ÖPNV Haltestellen (INKAS StädteRegion)
4.2.	Infrastruktur für den Motorisierten Individualverkehr (MIV)	Kartenmaterial, Fernerkundung
4.3.	Infrastruktur für das Fahrrad	Kartenmaterial, Fernerkundung
5.	Raumtypen	Einteilung in Innenstadt, innenstadtnah, ländlich. Grundlage: Regionswahlbezirke
6.	Befahrung der Kommunen	
6.1.	Bebauung	
6.2.	Städtebauliche Situation	
6.3.	Wegebeziehungen, Fahrzeiten	
7.	Beratung mit Experten in der Kommune	

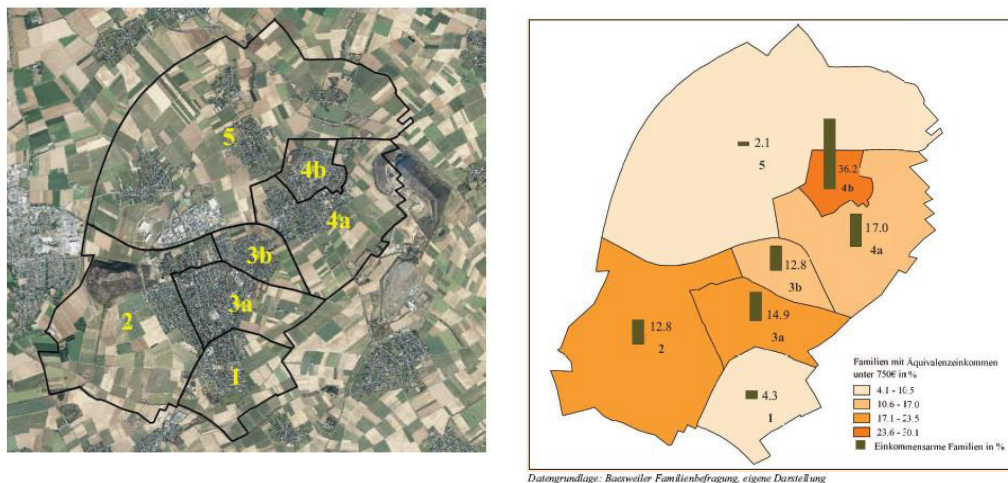
Quelle: Schleidt, V., Geographisches Institut RWTH Aachen, interne Präsentation von Ergebnissen im Dezernat II der Stadt Baesweiler

Quelle: Stadt Baesweiler 2017, S. 14

Neben der Bevölkerungsstruktur flossen Angaben zu räumlichen Gegebenheiten, der Verkehrsanbindung sowie zu den Raumtypen ein. Außerdem fanden Begehungen statt und Experten aus der Kommunalverwaltung wurden ebenfalls konsultiert. Als Ergebnis wurden sieben Sozialräume festgelegt, darunter auch Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf. Die Sozialräume werden nicht nur anhand von Einzelindikatoren ausführlich beschrieben, sondern auch mithilfe eines eigens gebildeten Sozialindex typisiert.¹⁷

¹⁷ Die Vorgehensweise orientierte sich u.a. am Teilhabe-Index der Stadt Gelsenkirchen, der auch in dieser Expertise behandelt wird. (Vgl. Stadt Baesweiler 2017, S. 99-104, insbesondere Fußnote 113).

Abbildung 21: Sozialräume in Baesweiler



Quelle: Stadt Baesweiler 2017, S. 15, 63

Die Werte des Sozialindex erlauben, die Räume mit erhöhtem Handlungsbedarf zu identifizieren, gerade der Sozialraum, der auch schon 2009 städtebauliches Fördergebiet war, weicht deutlich vom städtischen Mittel ab, so dass mit diesem Index sehr gut weiterer Förderbedarf abgeleitet werden kann.

Eine Verortung und Profilierung von Einrichtungen und Angeboten fand im Sozialbericht allerdings noch nicht statt.

3.4.4 Zusammenfassung (Baesweiler)

- Gelungene Premiere auf Basis eines Methodenmix und multiperspektivische Herangehensweise, eigener Erhebung von Individualdaten (Familienbefragung) und Einbindung von Experten und Fokusgruppen auf verschiedenen Verfahrensstufen
- Gebrauchsanleitung für eine effektive Bildung von Sozialräumen
- Die Möglichkeiten einer kreisangehörigen Stadt werden in Kooperation mit der Städtereion und der Wissenschaft unter Nutzung von Fördermöglichkeiten und Beratung durch die Wissenschaft sehr gut genutzt.
- Eine durchgehende Beteiligungsorientierung ist feststellbar, Grundlagen für Steuerungsrelevanz sind gelegt.

3.5 Sozialbericht Rheinisch-Bergischer Kreis 2017

3.5.1 Anlass und Organisatorisches (Rheinisch-Bergischer Kreis)

Sozialberichte von Kreisen sind auch heute noch eher die Ausnahme in NRW.¹⁸ Der Sozialbericht des Rheinisch-Bergischen Kreis 2017 ist einer der wenigen Berichte, der die kreisangehörigen Kommunen auch kleinräumig analysiert. Aus mindestens zwei Gründen kommt dies nicht sehr häufig vor. Zum einen ist die Komplexität der Aufgaben größer als bei einer einzelkommunalen Berichterstattung, da an der Zusammenführung der Daten im Kreis in der Regel noch mehr Akteure beteiligt sind, als in einer Stadt und Gemeinde, die außerdem auf verschiedenen Organisationsebenen angesiedelt sind (Kreis, kreisangehörige Gemeinden). Zum anderen ist auch nicht jede kreisangehörige Kommune daran interessiert, dass der Kreis diese Aufgabe übernimmt und die Kommune dafür Daten und Ressourcen zur Verfügung stellen soll, zumal wenn es ggf. schon einen eigenen kleinräumigen Sozialbericht gibt. Und weiterhin sind hinsichtlich der Kleinräumigkeit Berichtersteller auf die Kooperation der Kommunen angewiesen, da diese grundsätzlich für die amtlichen Daten unterhalb der kommunalen Ebene zuständig sind, vor allem im Themenbereich Demografie. Anlass für die Erstellung des Sozialberichts war eine gemeinsame Initiative des Kreises, der kreisangehörigen Kommunen und dem Jobcenter im Rahmen des kreisweiten Sozialplanungsprozesses („Motiv Mensch – Sozialen Wandel gestalten“).

Abbildung 22: Sozialbericht Rheinisch-Bergischer Kreis und Kreisgebiet



Quelle: Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 9

Die acht kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises hatten Ende des Jahres 2015 282.729 Einwohnerinnen und Einwohner. Neben den kreisangehörigen Kommunen waren die im Kreisgebiet tätigen Wohlfahrtsverbände und das Jobcenter an der Berichterstellung betei-

¹⁸ Vgl. die Übersicht unter

http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichte_anderer_institutionen/national/kommunen/index.php

(aufgesucht am 06.09.2018)

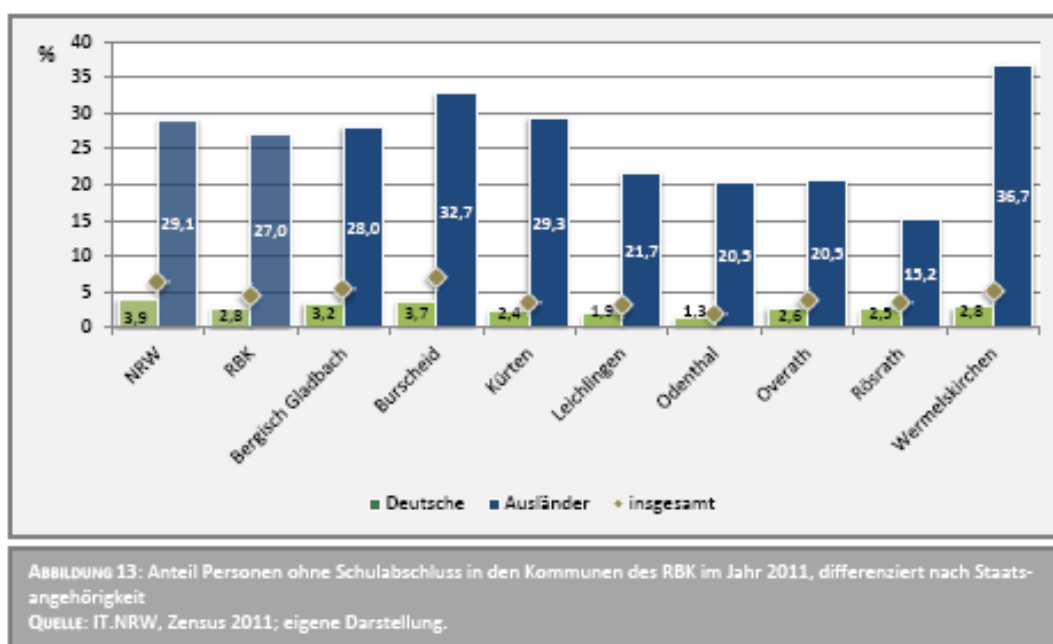
ligt. Die Berichterstellung wurde im Rahmen des Förderaufrufes „NRW hält zusammen – für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ der Landesregierung NRW im Jahr 2016 gefördert.¹⁹ Der Kreis wurde bei der Umsetzung von der „Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung“ (FSA-NRW) beraten und begleitet.

Der Kreis nimmt seit dem Jahr 2017 an der „Landesinitiative Kommunale Präventionsketten“ teil. Koordiniert und erstellt wird der Sozialbericht von der im Sozialdezernat angesiedelten Sozialplanerin.

3.5.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Rheinisch-Bergischer Kreis)

Zunächst wurden auf Ebene der kreisangehörigen Kommunen Daten zu Bevölkerungsstruktur ausgewertet in den Themenbereichen Bevölkerungsstand, Alters- und Haushaltsstruktur, Migrationshintergrund, Bildung, Einkommen und Wahlbeteiligung.

Abbildung 23: Anteil der Personen ohne Bildungsabschluss im Vergleich



Quelle: Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 11.

In Abbildung 23 werden für den Vergleich der Anteile der deutschen und ausländischen Personen ohne Schulabschluss auch Daten des ZENSUS 2011 verwendet.

Anschließend wurden die 87 sog. „Wohnplätze der Sozialplanung“ mithilfe eines Indexverfahrens nach ihren sozialen Herausforderungen typisiert. In den Index flossen 28 Indikatoren aus

¹⁹ Zur Projektbeschreibung vgl. <https://www.zusammen-im-quartier.nrw.de/projekte/> (aufgesucht am 06.09.2018).

fünf Themenbereichen ein: Ausländische Bevölkerung, Arbeit und Soziales, Gesundheit, Jugendhilfe sowie Pflege und Senioren.²⁰

Abbildung 24: Einordnung der Wohnplätze auf dem Sozial-Index

Summe der Abweichungen	Anzahl der Wohnplätze	Anteil (%)
sehr niedrig	0	0
niedrig	32	36,78
durchschnittlich	36	41,38
hoch	10	11,49
sehr hoch	9	10,34
Insgesamt	87	100,00

TABELLE 12: Verteilung der Wohnplätze der Sozialplanung anhand der Summe der Abweichungen der einzelnen Indikatoren vom Kreismittelwert.
 QUELLE: Sozialmonitoring RBK; eigene Darstellung.

Quelle: Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 30.

Ein gutes Fünftel der Wohnplätze habe hohe bis sehr hohe soziale Herausforderungen. Fünf Wohnplätze aus dieser Gruppe werden anschließend in einem Kapitel ausführlich beschrieben. In diesen Gebieten haben außerdem Fachplanungskonferenzen stattgefunden, deren Stärken/Schwächen-Analysen und Handlungsempfehlungen im Sozialbericht dokumentiert sind.

Die Ergebnisse und Empfehlungen zum Stadtteil Gronau in Bergisch Gladbach lauten beispielsweise:

„**Zielgruppe:** Vor dem Ziel der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe und Bekämpfung von Armutsfolgen ergeben sich für den Stadtteil Gronau insbesondere zwei Zielgruppen:

- Kinder und Familien, die von Armut und deren Folgen betroffen sind. Die Zuwanderungsgeschichten in dieser Zielgruppe sollen dabei besonders berücksichtigt werden.
- von Armut und Vereinsamung bedrohte Senior*innen.

Handlungsempfehlung: Die kommunale Fachplanungskonferenz empfiehlt der Steuerungsgruppe im Handlungsraum Maßnahmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe zu initiieren. Die Maßnahmen sollen insbesondere die Themen Bildung, Beratung, Beschäftigung und Nachbarschaft beinhalten und vorzugsweise an das geplante Stadtteilhaus angeschlossen werden.“ (Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 40)

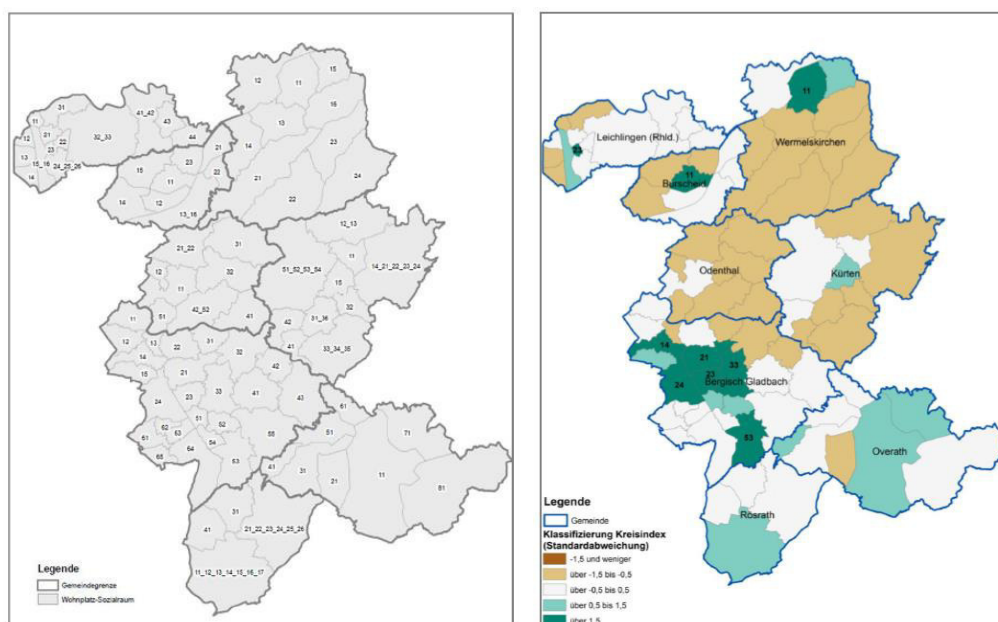
Hier wird also exemplarisch deutlich gemacht, wie die Ergebnisse des Sozialberichts interpretiert und gewichtet und daraus Empfehlungen für weitere Fachplanung entwickelt werden.

²⁰ Vgl. Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 34-38 sowie S. 88-97 (Indikatoren und Indexberechnung).

3.5.3 Kleinräumigkeit und Einrichtungen (Rheinisch-Bergischer Kreis)

Bis zum ersten Sozialbericht des Kreises gab es keine vergleichbaren kleinräumigen Raumeinheiten im Kreisgebiet. Als Orientierungspunkt wurden die sog. Wohnplätze der Sozialplanung gewählt, da diese auch im Rahmen der Erhebungen im ZENSUS 2011 im Kreis bespielt werden mussten und die Daten bereitstellenden Akteure also von einer einmal bereits genutzten Raumeinheit ausgehen konnten. Von den ursprünglich 117 wurden in Absprache mit den kommunalen Akteuren einige aufgrund zu geringer Einwohnerzahl zusammengefügt, sodass die Berichterstattung letztendlich auf Basis von 87 Wohnplätzen durchgeführt wurde (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Kleinräumige Gliederung des Rheinisch-Bergischen Kreises (87 Wohnplätze)

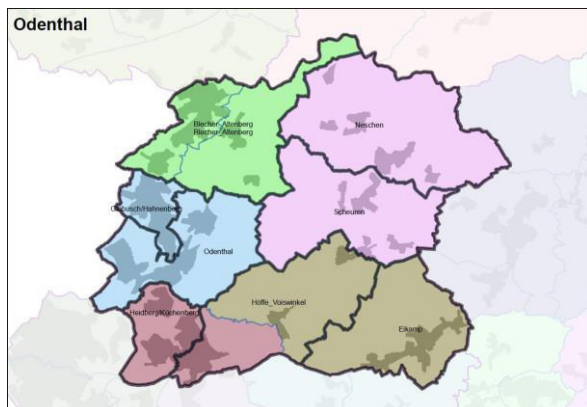


Quelle: Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 31 + 86

Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wohnplätze liegt bei etwa 3.300 Einwohnern, allerdings ist die Spannweite recht groß und liegt zwischen 690 und 15.100 Einwohnern.

Die Gemeinde Odenthal (15.123 Einwohner) wurde beispielsweise in acht Wohnplätze eingeteilt und typisiert. Alle Wohnplätze haben entweder durchschnittliche oder niedrige soziale Herausforderungen.

Abbildung 26: **Wohnplätze in der Gemeinde Odenthal (15.123 Einwohner)**



Quelle: Rheinisch-Bergischer Kreis 2018, S. 23

Für eine Gemeinde in dieser Größenordnung hat die Berichterstattung des Kreises einen Mehrwert, da dies auch in Zukunft eine gute Planungsgrundlage darstellt, die vielleicht sonst nicht vorhanden wäre.

3.5.4 Zusammenfassung (Rheinisch-Bergischer Kreis)

- Eines der wenigen Beispiele für ein integriertes, kleinräumiges Monitoring durch einen Kreis.
- Pragmatische Vorgehensweise bei der Raumauswahl, da auf ein bereits bespieltes Raumsystem zurückgegriffen wurde, das aber in Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen angepasst wurde.
- Die Typisierung erlaubt eine transparente Diskussion über kleinräumige soziale Herausforderungen. Die Dokumentation der Ergebnisse der Fachplanungskonferenzen zeigt exemplarisch, wie aus Daten Vorschläge zur Weiterentwicklung werden.
- Auch hier wurden Fördermittel und Beratungsangebote genutzt, um den Aufwand der Implementation eines kleinräumigen Monitorings zu leisten.

3.6 Sozialindex für Grundschulen Mülheim an der Ruhr (2016)

3.6.1 Anlass und Organisatorisches (Mülheim an der Ruhr)

Die Stadt Mülheim an der Ruhr (170.396 Einwohner) engagiert sich seit vielen Jahren auch in Kooperation mit Nachbarkommunen (Essen und Oberhausen) und in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft in der Sozial- und Bildungsberichterstattung.²¹ Dazu zählen auch Beiträge der

²¹ Vgl. auch die Dokumentation von Veröffentlichungen auf der Homepage des Amtes für Statistik und Wahlen <https://www.muelheim-ruhr.de/cms/veroeffentlichungen4.html> (aufgesucht am 10.09.2018)

Kommune zu den Sozialberichten des Landes NRW 2012 und 2016 (MAIS 2012, 2016) sowie die Mitwirkung am „Bildungsbericht Ruhr“ (Regionalverband Ruhr 2012). Die Stadt Mülheim beteiligte sich intensiv als kommunale Partnerin und Forschungslabor an der wissenschaftlichen Begleitforschung zu „Kein Kind zurücklassen“ des ZEFIR (2013-2018), in deren Rahmen die Nutzung kommunaler Mikrodaten durch die Stadt ausgebaut und verbessert werden konnte, was auch in verschiedenen Berichten der Begleitforschung zum Ausdruck kam.²² Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt seit 2012 den KECK-Atlas der Bertelsmann Stiftung für ihr Monitoring. Die Kommune beteiligt sich außerdem seit 2017 als Modellkommune im Projekt Kommunale Präventionsketten des Landes NRW und der Bertelsmann Stiftung. Aus diesen vielfältigen Aktivitäten wird im Rahmen dieser Expertise der *Sozialindex für Grundschulen* vorgestellt, der kommunale Mikrodaten für eine Profilierung von Schulen nutzt und dafür nicht auf Umgebungsdaten angewiesen ist, sondern die Daten der Schülerinnen und Schüler in den Schulen nutzt.

Abbildung 27: Sozialindex für Grundschulen 2014 und 2016



Quelle: Mülheim an der Ruhr.

Der erste Schulsozialindex für die Stadt Mülheim wurde bereits 2011 veröffentlicht (vgl. Ammon/Groos 2011). Grundlage war ein Auftrag des Schulausschusses der Stadt aus dem Jahr 2009, im Rahmen eines Bildungsentwicklungsplanes einen Schulindex zu entwickeln. Die Ergebnisse werden in der Stadt Mülheim für die bedarfsgerechte Steuerung von Ressourcen verwendet, z.B. bei der Verteilung der Mittel für Schulsozialarbeit (vgl. Groos 2016, S. 17). Der erste Bericht wurde wie auch die beiden folgenden in Zusammenarbeit mit Forschern des ZEFIR erstellt, aber in verschiedene Förderlinien eingebettet. Das zeigt auch, dass die Stadt erfolgreich aktive Akquise für Fördermittel zur Aufrechterhaltung von wichtigen Instrumenten der Planung betrieben hat. Die Koordination lag in der Vergangenheit beim Amt für Stadtforschung und Statistik der Stadt. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf den Bericht von 2016.

²² Vgl. hier vor allem Groos/Jehles 2015, Groos 2015, Groos 2016, Groos/Trappmann/Jehles 2018.

3.6.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Mülheim an der Ruhr)

Ein Schulindex beschreibt die soziale Situation der Schülerschaft einer Schule und bildet damit auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Chancen für den Bildungserfolg ab. Die Zusammensetzung und damit die Chancen sind ähnliche wie beim Vergleich von Stadtteilen zwischen den Schulen ungleich verteilt. Daher bietet ein Schulindex, der diese Verteilung abbildet, eine Grundlage für eine gezielte Förderung solcher Schulen mit Lernmitteln, Lehrerstellen, Schulsozialarbeiter_innen und anderen Ressourcen, sei es auf der Ebene der Kommunen oder von der Landesebene aus (Groos 2016, S. 13). Die Bildung von Indices auf der Basis von Lage und Umgebungsdaten der Bevölkerung findet dort ihre Grenze, wo die räumliche Mobilität bei der Schulwahl zunimmt und die Zuordnung von Schulen zu Wohnorten der Schülerschaft entkoppelt oder zumindest unklar geworden ist, wie in NRW nach der Abschaffung der Schulbezirksbindung der Grundschulen deutlich wurde (vgl. Groos 2015). Im Werkstattbericht werden zwei Verfahren vorgestellt, im Weiteren wird der Schulindex auf Basis der Schuleingangsuntersuchung thematisiert, da diese Daten in Kommunen eigenständig zur Profilierung genutzt werden können.²³ Im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung werden alle schulpflichtigen Kinder vor der Einschulung vom schulärztlichen Dienst untersucht. Die Teilnahme ist pflichtig (§ 12 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen). Die Informationen der Schuleingangsuntersuchung werden für die Landesgesundheitsberichterstattung und zum Teil auch für eine kleinräumige kommunale Gesundheitsberichterstattung verwendet, aber nicht unbedingt für die Indexbildung für Institutionen. Da neben den Ressourcen der Kinder (z.B. kognitive, körperliche und sprachliche Fähigkeiten) auch die familiäre Situation sowie die besuchten Kitas oder Grundschulen erfasst werden, lassen sich mit diesen Daten mehrdimensionale Schul- und Kita-Strukturen abbilden. In der Regel werden dafür die Informationen über mehrere Jahrgänge von Kindern zusammengefasst, um zufällige Kompositionseffekte zu vermeiden.

Folgende Merkmale fließen ein:

- Informationen zum sozialen und ethnischen Hintergrund (Schulbildung, Berufsausbildung, Erwerbsstatus, Staatsangehörigkeit, Geburtsort),
- zur familiären Situation (Anzahl der Geschwister, Familienstatus),
- zum Entwicklungsstand der Kinder (Sprache, Körperkoordination, Visuomotorik, Übergewicht, Verhalten),
- sowie zur Frühförderung (Kitabesuchsdauer, Teilnahme an Früherkennungsuntersuchungen, Sportvereinsnutzung, Umfang des Medienkonsums) (vgl. Groos 2016, S. 19).

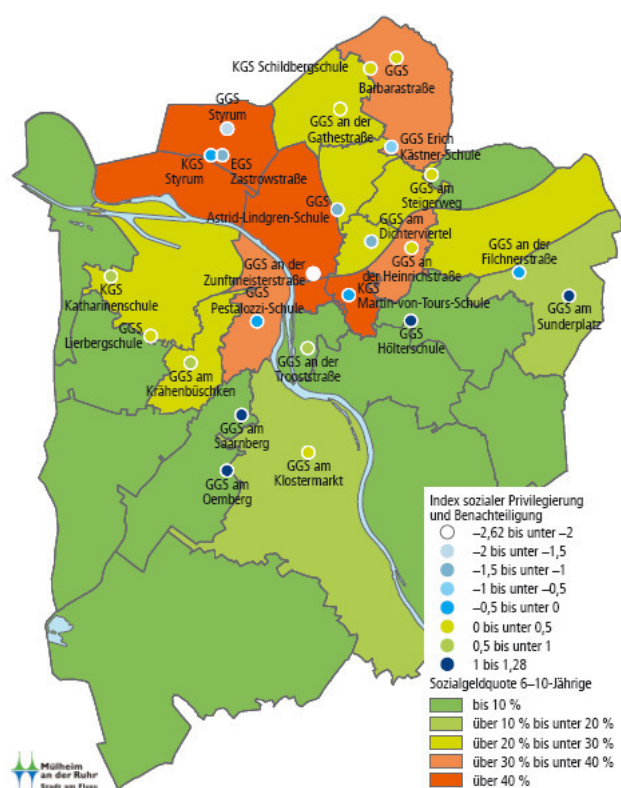
²³ Das andere Verfahren nutzt die räumliche Dichte der SGB-II-Empfänger und wird ebenfalls im Bericht beschrieben (vgl. Groos 2016, S. 25-43).

Diese Merkmale werden zunächst deskriptiv ausgewertet, um anschließend mithilfe einer Faktorenanalyse die systematischen Zusammenhänge zwischen den Merkmalen in eine Indexbildung einfließen zu lassen. Insgesamt wurden drei Indices gebildet: Index Sozialer Privilegierung und Benachteiligung, Index der Kinderressourcen in der Schule und Index der Frühförderung (vgl. Groos 2014). Die Zusammenführung von Daten verschiedener Mikrodatenquellen beispielsweise über onomastische Verfahren muss aus Datenschutzgründen in einer abgeschotteten Statistikstelle stattfinden, die Individualdatensätze verbleiben dort, nur die auf Einrichtungen oder Räume aggregierten Daten können anschließend publiziert werden.

3.6.3 Kleinräumigkeit (Mülheim an der Ruhr)

In Abbildung 28 sind beispielhaft die Ergebnisse für den Index sozialer Privilegierung und Benachteiligung dargestellt. Der Indexwert ist standardisiert und weist einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 auf. Grundschulen mit einem Indexwert zwischen -0,5 und +0,5 werden als eher durchschnittlich hinsichtlich der sozialen Situation angesehen. Grundschulen mit einem Indexwert größer als +0,5 gelten als sozial privilegiert, Grundschulen mit einem Indexwert kleiner als -0,5 als sozial benachteiligt.

Abbildung 28: Index sozialer Privilegierung und Benachteiligung von Grundschulen (Mülheim an der Ruhr)



Thomas Groos, ZEFIR und Referat V.1 Stadtforschung und Statistik Mülheim an der Ruhr, Schuleingangsuntersuchung 2007-08-2010/11, Blockdatei: Stand 31.12.2010

Quelle: Groos 2016, S. 24.

Kleinräumig sind die statistischen Bezirke der Stadt dargestellt, eingefärbt nach dem Anteil der Kinder zwischen 6 und 10 Jahren, die Sozialgeld erhalten, in roten Bezirken sind das über 40%. Die Grundschulen in den roten Bereichen sind tendenziell eher sozial benachteiligt, aber Grundschulen an den Schnittstellen zwischen roten und grünen Bereichen oft auch durchschnittlich. Jedenfalls eröffnet diese Darstellung differenzierte Möglichkeiten der Mittelsteuerung im Rahmen einer kommunalen Bildungsplanung.

3.6.4 Zusammenfassung (Mülheim an der Ruhr)

- Methodisch ausgereifte und differenzierte Verortung und Profilierung von Grundschulen im Stadtgebiet in Kooperation mit der Wissenschaft.
- Kommune nutzte die Ergebnisse bereits zur bedarfsgerechten Mittelverteilung.
- Das Verfahren ist aber recht aufwendig und konnte bereits mehrfach durch Einwerbung von Fördermitteln wiederholt werden, es ist aber durchaus fraglich, ob das auch von Kommunen zu leisten ist, die kein methodisch kompetentes Fachpersonal aktivieren können oder nicht über eine abgeschottete Statistikstelle verfügen.

3.7 Sozialbericht NRW 2016 als Beispiel für nicht kommunale kleinräumige, flächendeckende Armutsberichterstattung

3.7.1 Anlass und Organisatorisches (Sozialbericht NRW)

Im Rahmen des „Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht“ (Vgl. MAIS 2016) wurden verschiedene kleinräumige Analysen zum Thema Soziale Segregation in NRW angefertigt. Ein Team unter der Leitung eines der Autoren dieser Expertise legte eine landesweite *kleinräumige* Analyse der räumlichen Verteilung von Personen, die Leistungen aus dem SGB II beziehen, im Zeitvergleich vor (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016). Diese war verbunden mit einer Analyse der regionalen Dynamik des Wohnungsangebotes für geringverdienende Haushalte. Mit dieser Analyse betraten die Autoren Neuland im Rahmen der Landessozialberichterstattung, da es bisher (abgesehen von den Daten der Volkszählungen) keine Datengrundlage für eine landesweite, kleinräumige Berichterstattung gab, die nicht von den Kommunen zur Verfügung gestellt wurde. Vor allem Daten der kleinräumigen Bevölkerungsstatistik sind in Nordrhein-Westfalen in der Regel exklusiv auf kommunaler Ebene verfügbar. Diese Daten werden im Rahmen eines kleinräumigen Monitorings vor allem für die Bildung von Altersgruppen, zur Berechnung von Dichten und für die Gewichtung von Gruppen, wie beispielsweise bei der Berechnung des Anteils an Beziehern von Leistungen aus dem SGB II an allen Bewohnern eines Stadtteiles benötigt. Daher galt bisher die eiserne Regel: *kein kleinräumiges Monitoring ohne kommunale Beteiligung*. Das führte im Prinzip dazu, dass eine halbwegs aktuelle, regelmäßige, flächendeckende kleinräumige Sozialberichterstattung für ganz NRW nicht möglich war, da dies einen freiwilligen Kooperationsprozess mit allen Kommunen vorausge-

setzt hätte, der praktisch nicht umsetzbar war und ist.²⁴ Da zum Zeitpunkt der Berichtsstellung kleinräumige ZENSUS-Daten noch nicht verfügbar waren, konnte die Studie im Rahmen des Landessozialberichts nur durch die Nutzung von kleinräumigen Daten kommerzieller Anbieter realisiert werden, die mit Daten der amtlichen Statistik zum SGB II-Bezug kombiniert werden konnten. Der Erkenntnisgewinn lag neben der Analyse des Zusammenhangs von Wohnungsmarktdynamik und sozialer Segregation vor allem auch darin, dass die soziale Segregation für *alle Städte und Gemeinden auf einer vergleichbaren räumlichen Basis* dargestellt werden konnte, unabhängig davon, ob die Stadt oder Gemeinde selbst willig oder in der Lage ist, solche Analysen durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Insofern eröffnet diese Analyse im Prinzip auch für das Land die Möglichkeit, eine gezielte Ressourcensteuerung im Sinne des Grundsatzes „Ungleiches ungleich behandeln“ unmittelbar und „von oben“ durchzuführen, ohne Kommunen bei der Analyse und der Auswahl von Gebieten zu beteiligen.

3.7.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Sozialbericht NRW)

Zur Analyse der regionalen sozialen Segregation in NRW wurden folgende Datenquellen genutzt:²⁵

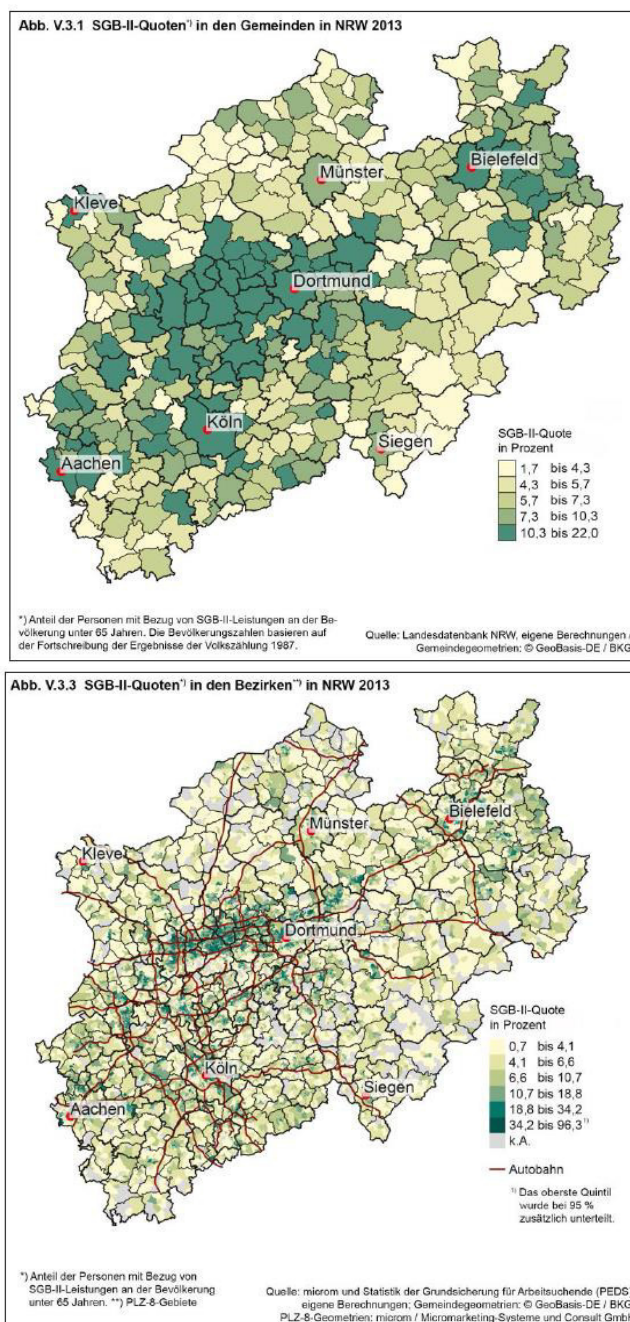
- Daten der Firma Microm auf Ebene der PLZ 8 (s.u.) zur Bevölkerungszahl (nach Altersgruppen und Geschlecht), zur Zahl der Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund, zum Anteil der Haushalte in Ein- bis Zweifamilienhäusern und zur durchschnittlichen Kaufkraft pro Haushalt für die Jahre 2009 und 2013. Diese Daten werden inzwischen von der Wissenschaft häufig verwendet und wurden u.a. mit dem ‚Sozioökonomischen Panel‘ (SOEP) validiert;
- bundeseinheitliche, adressgenaue Verwaltungsdaten über Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (sog. pseudonymisierte Einzeldaten), die nach § 53 SGB II für die Planungsunterstützung und Sozialberichterstattung durch die Statistischen Landesämter genutzt werden können.

Die Einzeldaten zum Leistungsbezug wurden von IT.NRW unter Einhaltung von Datenschutzregelungen georeferenziert, d.h. den Adressen wurden geografische Koordinaten zugeordnet, sodass diese beliebig Raumeinheiten wie Städten oder Kreisen, oder in diesem Fall den PLZ 8-Gebieten von Microm zugeordnet werden konnten. In Verbindung mit den Daten zur Sozialstruktur, die Microm auf Ebene der PLZ 8 lieferte, konnten anschließend räumliche Analysen zur sozialen Segregation durchgeführt werden (vgl. Abbildung 29).

²⁴ Dies gilt zumindest im Rahmen der derzeitigen gesetzlichen Grundlagen. Der ZENSUS stellt in diesem Zusammenhang auch nur begrenzt eine Alternative dar, da die zeitlichen Abstände zwischen den Volkszählungen zu groß sind (zuletzt 1987 und 2011), es zu lange dauert, bis kleinräumige Daten zur Verfügung stehen und Raumraster und Raumeinheiten nicht mit anderen Datenquellen übereinstimmen müssen.

²⁵ Außerdem wurden Wohnungsmarkt-Daten der Firma Immobilienscout zur Beschreibung der Wohnungsmarktdynamik genutzt (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016, S. 426). Darauf wird im Weiteren aber nicht mehr eingegangen.

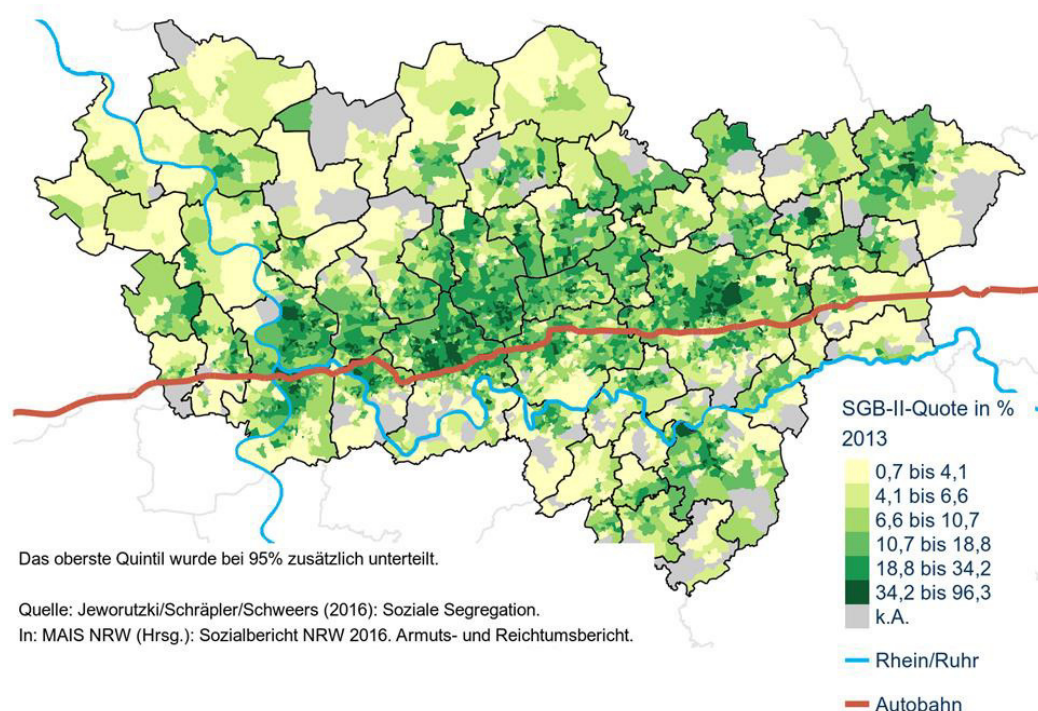
Abbildung 29: Soziale Segregation im regionalen Vergleich in NRW



Quelle: Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016 S. 416, 420.

Die obere Karte zeigt die soziale Segregation auf Ebene der Städte und Gemeinden in NRW und wurde mit Daten aus der Landesdatenbank von IT.NRW erstellt. Die untere Karte, die Armutsstrukturen auf Basis der PLZ 8-Gebiete zeigt, bietet im Vergleich zur Analyse auf kommunaler Ebene ein deutlich kleinräumig differenziertes Bild der sozialen Segregation in NRW, beispielsweise im Ruhrgebiet.

Abbildung 30: Sozialäquator A 40: Soziale Segregation im Ruhrgebiet 2013



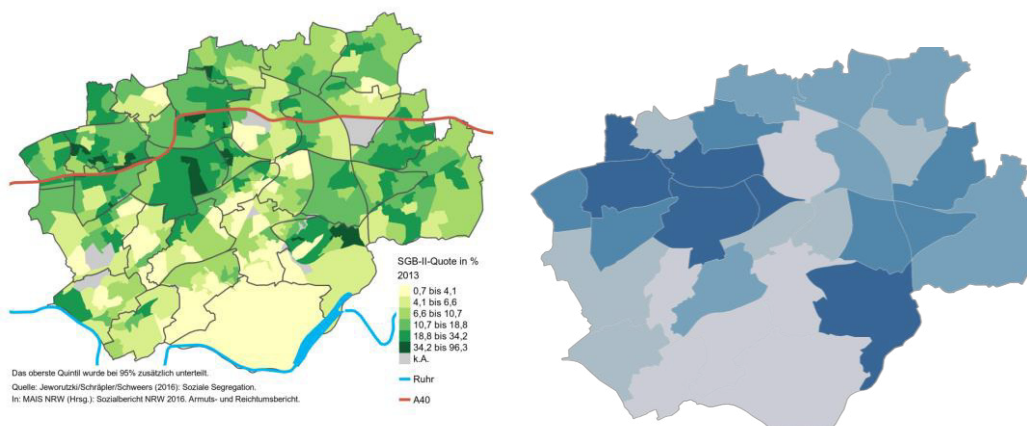
3.7.3 Kleinräumigkeit (Sozialbericht NRW)

Selbst wenn es in einzelnen Fällen gelingt, kleinräumige Berichterstattung unter Beteiligung mehrerer Kommunen in einem bestimmten regionalen Zuschnitt durchzuführen, da die Kommunen kleinräumige Daten geliefert haben, sind oft die zur Verfügung gestellten Raumeinheiten interkommunal nicht nach ähnlichen Kriterien (z.B. Größe der Fläche oder Einwohnerzahl) gebildet worden und daher in einer integrierten Analyse auch nur schwer vergleichbar (vgl. z.B. Farwick u.a. 2012).²⁶

Die vorliegende Segregationsanalyse nutzt die kleinräumige Gliederung der Postleitzahl-8-Gebiete der Firma Microm, welche die Postleitzahlbezirke deutschlandweit in kleinere, im Durchschnitt etwa 500 Haushalte umfassende Gebiete unterteilen. In NRW liegen davon 15.328, deren Fläche im ländlichen Raum deutlich größer ist als in stark verdichteten urbanen Räumen. Bei der Einteilung werden räumliche Grenzen wie Bahnlinien, Autobahnen oder Flüsse berücksichtigt. Auch für eine kommunale Analyse zeigen sich die Vorteile der Nutzung der PLZ 8-Gebiete gegenüber der Ortsteilebene (vgl. Abbildung 31).

²⁶ Eine Ausnahme stellt der in dieser Expertise vorgestellte Sozialbericht des Rheinisch-Bergischen Kreises dar.

Abbildung 31: Soziale Segregation am Beispiel Bochum: PLZ 8-Gebiete und Ortsteile



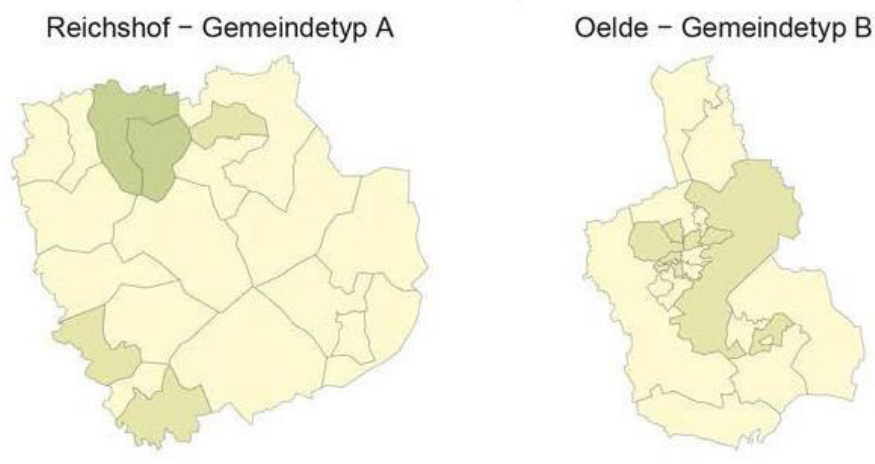
Quelle: Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016 und Stadt Bochum: Bochumer Ortsteile kompakt, unter <http://bokinteraktiv.bochum.de/VSU/atlas.html> (aufgesucht am 19.09.18)

Beide Abbildungen zeigen die kleinräumige Verteilung der SGB II-Bezieher in Bochum²⁷, links auf Basis der PLZ 8-Gebiete, rechts in einer auf der Seite „Bochumer Ortsteile kompakt“ für diese Expertise erstellten Karte. Mithilfe der PLZ 8-Gebiete lassen sich Räume mit hohem Anteil an Bewohnern mit SGB II-Bezug deutlich präziser lokalisieren. Dieser Vorteil der PLZ 8-Gebiete nimmt aber deutlich ab, je kleinteiliger die Raumeinteilung ist, die Städte für ihr integriertes Monitoring verwenden (vgl. z.B. Düsseldorf in dieser Expertise).

Auf Ebene dieser sog. Bezirke (in Abgrenzung anderer Begriffe wie Quartier oder Sozialraum) lassen sich außerdem landesweite kleinräumige Typisierungen mithilfe von Clusteranalysen (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016, S. 438-449) berechnen. Auch kleineren Gemeinden, die bisher keine kleinräumige Berichterstattung durchgeführt haben, können damit Aussagen über soziale Belastung und Handlungsbedarf treffen, die auch als Grundlage für Antragstellung im Rahmen von Förderanträgen verwendet werden können.

²⁷ Merkmal: Anteil der Bevölkerung unter 65 Jahre 2013, die Leistungen aus dem SGB II beziehen.

Abbildung 32: **Typisierte Bezirke in den Kommunen Reichshof und Oelde**



Quelle: Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016 S. 449.

Die Bezirke der Gemeinde Reichshof und der Stadt Oelde (vgl. Abbildung 32) beispielsweise wurden überwiegend den Bezirkstypen 1 und 2 zugeordnet.²⁸

3.7.4 Zusammenfassung (Sozialbericht NRW)

- Erstmals gibt es eine Grundlage für eine landesweite, kleinräumige Armutsberichterstattung nach einem einheitlichen Muster ohne kommunale Beteiligung, die regelmäßig zur Verfügung steht und mit vergleichsweise geringem Aufwand ausgewertet werden kann. Die Landesregierung hat inzwischen auch an einen der vorliegenden Autoren die Fortschreibung der Analysen in Auftrag gegeben. Ein Schwerpunkt wird dabei die Rolle der Fluchtmigration für die Segregationsentwicklung in den Kommunen in NRW sein. Der Bericht wird im Jahr 2019 erscheinen.
- Die kleinräumigen, flächendeckenden Segregationsanalysen sind nur unter Einbezug kommerzieller Daten möglich, die natürlich auch auf Reliabilität und Validität getestet werden müssen. Die Raumeinheiten sind auch in der Regel nicht kompatibel zu schon vorhanden Stadtteildaten in den Kommunen.
- Gerade auch für kleinere Kommunen, die keine eigene Berichterstattung haben, können auf dieser Basis Daten für ein kleinräumiges Monitoring zur Verfügung gestellt werden.

²⁸ Typ 1: Gering verdichteter Raum mit überdurchschnittlicher Kaufkraft; Typ 2: Gering verdichteter Raum mit durchschnittlicher Kaufkraft und SGB-II-Quote (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016, S. 439).

3.8 Sozialindex für Schulen als Beispiel für eine landesweite Typisierung von Einrichtungen

3.8.1 Anlass und Organisatorisches (Sozialindex für Schulen)

Ein zentrales Anliegen der Bildungsforschung und -politik ist die Verringerung von Chancenunterschieden im Bildungswesen. Gemeint sind hier insbesondere kollektive Benachteiligungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen (Groot-Wilkens/Isaac/Schräpler 2016, S.9). Eine Vielzahl an Studien zeigt, dass Schulleistungen und Bildungschancen der Schüler_innen zu einem großen Teil durch ihre soziale Herkunft bestimmt werden. Neben der individuellen sozialen Lage der Kinder sind hierbei auch Einflüsse der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft relevant. D.h. die soziale Benachteiligung wird zu einem Teil auch durch die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft vermittelt. Letztere steht in einem engen Zusammenhang mit der sozialräumlichen Umgebung der Schule.

Im Zuge der Einführung von Schulleistungstudien wurde darüber diskutiert, inwieweit mithilfe von Steuerungsinstrumenten wie Sozialindices vorliegende individuelle und kollektive Benachteiligungen z.B. durch die räumliche Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen der Großstädte Rechnung getragen werden kann. Ein wichtiger Anwendungsfall ist in diesem Rahmen auch die Nutzung als landesweites Instrument zur Gestaltung fairer Schulvergleiche bzw. die Verwendung im Kontext der Auswertung von Vergleichsarbeiten.

Ein von der Stadt Hamburg gewähltes aufwendiges Verfahren der Ermittlung eines Sozialindex von Schulen, welcher auch für die Ressourcenzuweisung verwendet wird, ist die Befragung von Schüler_innen sowie Eltern (vgl. Bos et al. 2006). In einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen ist dieses Vorgehen aber zu teuer und nicht umsetzbar. In einem BMBF-Projekt (Bonsen et al. 2010), an dem einer der Autoren maßgeblich beteiligt war, wurde daher im Jahr 2009 die Möglichkeit untersucht, regelmäßig anfallende Daten mit dem Ziel aufzubereiten, forschungsökonomisch praktikable und valide schulspezifische Sozialindizes zu entwickeln, welche auch landesweit einsetzbar sind. Evaluiert wurden die entwickelten Indices dann mit dem aufwendig konstruierten Befragungsindex des Instituts für Schulentwicklungsforschung in Dortmund (IFS Index) sowie den Lernstandsergebnissen an den Schulen. Ein Ergebnis war, dass insbesondere die SGB II-Quote im Schulumfeld und der Migrantenanteil an den Schulen die wichtigsten Determinanten für die soziale Belastung an den Schulen darstellen. Auch andere Studien zeigen (Weishaupt 2016; Reiss et al. 2016; Solga und Dombrowski 2009; Ditton 2010; Lange, Lauterbach und Becker 2003; Maaz et al. 2010), dass diese beiden Komponenten besonders leistungsrelevant sind. Der von einem der Autoren entwickelte Sozialindex auf Basis des KDE Verfahrens (wird nachstehend erläutert) schnitt bei der Evaluierung am besten ab und wurde in der Folge in NRW landesweit unter dem Label „Standorttypen-Index“ für die faire Auswertung der Lernstandsergebnisse vom Schulministerium genutzt. Derzeit wird diskutiert,

inwieweit sich dieser Index mit entsprechenden Modifikationen – analog dem Vorgehen in Hamburg – auch für eine schulscharfe Ressourcenvergabe in NRW eignet.

3.8.2 Integrierte Themen, Daten und Darstellung (Sozialindex für Schulen)

Der Index wird aus zwei Komponenten konstruiert: Erstens aus einer Raumkomponente, die sich aus der Dichte der Quote der Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften im jeweiligen Schulumfeld ergibt, sowie zweitens einer schulspezifischen Komponente, dem Anteil an Schüler_innen mit Migrationshintergrund an den Schulen (vgl. Schräpler 2011; Schräpler und Jeworutzki 2016). Datengrundlage für die Berechnungen bilden die pseudonymisierten Einzeldaten aus der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende (PEDS) zum möglichst aktuellsten Stichtag, die Einwohnerzahlen für die unter 18-Jährigen aus dem ZENSUS und die schulspezifischen Angaben zum Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund aus der Schulstatistik.

Die Dichte der Quote und der Anteil an Migrationen werden über eine Hauptkomponentenanalyse zu einem Faktor, dem Sozialindex (Standorttypen-Index), vereint. Die Indexwerte werden der Größe nach geordnet und in fünf gleich große Gruppen eingeteilt, die sogenannten Quintile. Diese Gruppen bilden die Belastungsgruppen 1 bis 5, wobei die Schulen mit den geringsten SGB II-Dichten der Minderjährigen und den niedrigsten Migrantenanteilen tendenziell den Wert „1“ erhalten und die Schulen mit den höchsten SGB II-Dichten im Schulumfeld und den höchsten Migrantenanteilen tendenziell den Wert „5“.

Da die weiterführenden Schulen größere und teilweise sehr selektive Einzugsgebiete aufweisen, kann der Wert des Sozialraumindikators nicht wie an den Grundschulen direkt am Schulort ermittelt werden. Hier werden stattdessen die Rauminformationen der Herkunftsgrundschulen der Schülerinnen und Schüler der Schule genutzt, da sie die jeweiligen Wohnorte besser wiedergeben. Zur Berechnung werden die Werte des Sozialraumindikators (SGB II-Quoten-Dichte) der Herkunftsgrundschulen mit der Gesamtzahl der Übergänge auf die jeweilige weiterführende Schule gewichtet und dann ein Durchschnittswert bestimmt. Dieses Verfahren wurde evaluiert und hat sich bewährt.

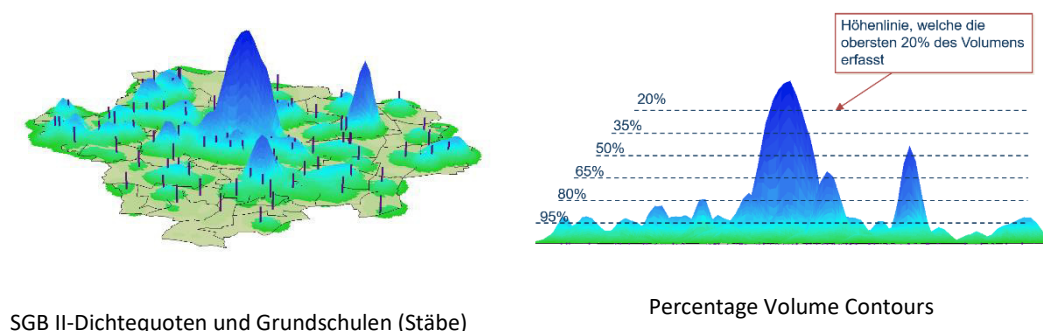
3.8.3 Kleinräumigkeit (Sozialindex für Schulen)

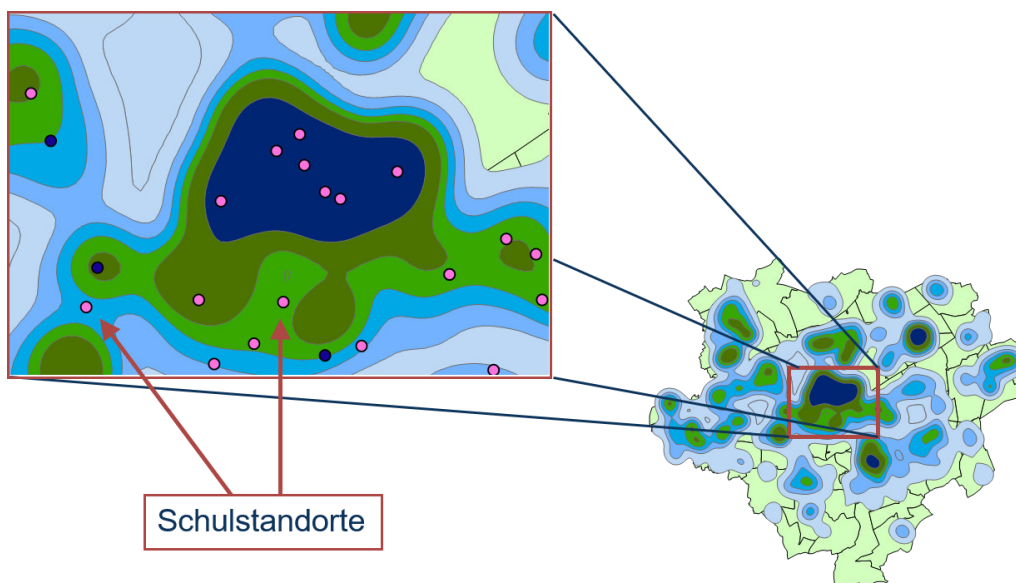
Während Indices und Maßzahlen, die konzeptionell auf einer Befragung von Schüler_innen und Eltern basieren, häufig mit dem Problem einer zu niedrigen Teilnahmequote bzw. Untererfassung gerade der im Fokus liegenden sozial benachteiligten Schülerpopulation zu kämpfen haben und relativ teuer sind, hat der Standorttypen-Index den Vorteil, dass für die Berechnungen nur amtliche Daten erforderlich sind. Das Verfahren nutzt einheitliche kleinräumige Daten (Adressdaten), die flächendeckend sowie relativ kostengünstig verfügbar sind und – bei entsprechender Bereitstellung der benötigten Daten und Infrastruktur – auch eine zügige Erstellung des Sozialindex erlauben.

Gegenüber anderen räumlichen Indices, welche auf kommunalen Daten, bzw. Ortsteil- oder Stadtteildaten basieren, hat dieser Index den Vorzug, unabhängig von bestehenden kommunalen Abgrenzungen zu sein. Zudem liegen die verwendeten SGB II-Daten und Schuldaten immer sehr aktuell und landesweit vor. So hat der weiter oben beschriebene, in Anlehnung an den landesweiten Standorttypen-Index entstandene Sozialindex für Schulen der Stadt Mülheim den Nachteil, nicht flächendeckend für alle Kommunen umsetzbar zu sein. Die Verwendung der Schülerwohnorte anstelle des Schulumfeldes ist bei den Grundschulen sicherlich etwas genauer. Die Schülerwohnorte liegen aber nicht für alle Kommunen einheitlich in einem zentralen Register vor. Der damit verbundene größere Erhebungsaufwand rechtfertigt für einzelne Kommunen vermutlich auch nur bedingt die damit verbundene leicht höhere Varianzaufklärung. Für die Berechnung eines landesweiten Index wie dem Standorttypen-Index müssen letztlich für alle Schulen einheitliche Rahmenbedingungen vorliegen. Die Implementierung eines landesweiten zentralen Wohnortregisters für alle Schüler ist aus methodischer Sicht durchaus wünschenswert (und wurde von einem der Autoren schon im Jahr 2009 bei Einführung des Standorttypen-Index gefordert), es ist derzeit in NRW politisch aber kaum durchsetzbar, sodass die approximative Bestimmung des Wohnortes über das Schulumfeld der Grundschulen den derzeit besten Weg darstellt.

Die Abbildung 33 zeigt beispielhaft für die Stadt Dortmund die Verteilung der SGB II-Quotendichte und die Lage der Grundschulen. Diese SGB II-Dichten der Kinder werden über „Percentage-Volume-Contours“ klassifiziert. Dabei erhalten die Räume, deren Dichten zu den oberen 20 Volumenprozenten des „Dichtebergs“ gehören, den Wert 7 und die unteren 5 Volumenprozent den Wert 1. Die Dichte der SGB II-Quoten kann dann direkt über die Lage des Schulstandorts der jeweiligen Schule zugeordnet werden (Abbildung 33).

Abbildung 33: **SGB II-Quotendichte, Percentage-Volume-Contours und Grundschulstandorte, Beispiel Dortmund**





Ausschnitt mit SGB II-Dichtequoten und Schulstandorte, Dortmund-Nordoststadt

Quelle: Eigene Darstellung

3.8.4 Zusammenfassung (Sozialindex für Schulen)

- Methodisch ausgereifte und differenzierte landesweite Verortung und Profilierung von allen allgemeinbildenden Schulen (Grundschulen und weiterführende Schulen) in NRW in Kooperation mit der Wissenschaft.
- Das Instrument nutzt regelmäßig anfallende, landesweit vorliegende kleinräumige statistische Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie Daten aus der Schulstatistik.
- Erfolgreich evaluiert mithilfe des IFS-Index (analog dem KESS-Index in Hamburg) des Instituts für Schulentwicklungsforschung (Dortmund) und den landesweiten Lernstandsergebnissen VERA 3 und VERA 8.
- Der Sozialindex für Schulen wurde für den fairen Vergleich von allgemeinbildenden Schulen im Rahmen der Auswertung von Lernstandsergebnissen im Jahr 2010 erstmals eingesetzt. Die Schulaufsicht nutzt den Standorttypenindex stellenweise auch zur bedarfsgerechten Mittelverteilung innerhalb von Kommunen.

3.9 Zusammenfassung

Im Kapitel 3 konnte an verschiedenen Beispielen die Umsetzung von kleinräumigem, integriertem Monitoring auf kommunaler Ebene demonstriert werden. Ziel war, die Vielfalt der Berichte auch vor dem Hintergrund ihrer Geschichte und Entstehung deutlich zu machen, auch mit der Absicht zu zeigen, dass an der Baustelle „Kleinräumiges, integriertes Monitoring“ schon seit vielen Jahren mit unterschiedlichen Ressourcen in verschiedenen Kontexten recht erfolgreich gearbeitet wird. Die vorgestellten guten Beispiele stellen auch einen Fundus an Lösungen für Umsetzungsprobleme beim Aufbau eines integrierten Monitorings dar, alle Berichte sind im Internet veröffentlicht und enthalten zum Teil ausführliche Gebrauchsanweisungen für Indexberechnungen u.ä. Fragestellungen. Darüber hinaus wurde in den letzten beiden Abschnitten ein Beispiel für *ein landesweites kleinräumiges Monitoring* und eine landesweite Typisierung von Schulen mit Hilfe eines *Sozialindexverfahrens* beschrieben. Beides sind Analysen, die ohne kommunale Beteiligung durchgeführt werden konnten, was bei einer *kleinräumigen Sozialberichterstattung* unabhängig von den ZENSUS-Erhebungen bisher nicht möglich erschien. Diese Beispiele zeigen, dass es Alternativen zum *integrierten Monitoring mit kommunalen Daten* gibt. Auf die Potenziale der landesweiten Analysen aus einer Hand werden wir im abschließenden Kapitel 5 zurückkommen.

Im Folgenden werden entlang der Gliederungspunkte der Analyse der kommunalen Berichte die Erkenntnisse der Metaanalyse kurz zusammengefasst.

Anlass und Organisatorisches

Wie schon zu vermuten war, sind die Anlässe und Gründe für die Implementation der verschiedenen Monitorings recht unterschiedlich und liegen zum Teil auch schon länger zurück wie das Beispiel Düsseldorf zeigte. Eine interessante Frage ist dabei, welche Rolle eigentlich Modellprojekte wie KeKiz/Präventionsketten oder Förderkulissen wie „NRW hält zusammen – für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ spielen. Die Fälle Baesweiler und der Rheinisch-Bergischer Kreis zeigen, wie der Ablauf sein kann: am Anfang steht ein kommunaler Beschluss, die Berichterstattung zu verbessern, diese Absicht trifft auf eine passende Förderkulisse, die einen Teil der Anfangskosten abfedern hilft. In beiden Fällen wurde die Kommune im weiteren Verlauf von der der „Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung“ (FSA-NRW) beraten und begleitet. Insofern treffen Förderkulisse und Beratungen auf fruchtbaren Boden und tragen dazu bei, dass etwas Neues entsteht. Für die Nachhaltigkeit sind die Kommunen allerdings selbst zuständig. Anstöße aus dem Bereich der Präventionsketten für die Instrumentenentwicklung gab es in Gelsenkirchen (Teilhabe-Index) und Mülheim an der Ruhr (Sozialindex für Schulen), allerdings in beiden Fällen auf der Basis bereits vorhandener Monitoringsysteme bzw. Vorläuferanalysen.

Hinsichtlich der Anbindung der Koordinationsstellen gab es sehr unterschiedliche Lösungen in den Kommunen, vom Amt für Statistik in Düsseldorf, Dezernaten bzw. Ämtern für Soziales im

Kreis und den kreisangehörigen Städten und einer Stabsstelle für Kommunale Prävention beim Oberbürgermeister von Gelsenkirchen.

Integrierte Themen, Daten und Darstellungen

Die Durchführung eines integrierten Monitorings ist eine freiwillige kommunale Aufgabe, daher ist es weder selbstverständlich, dass es in jeder Kommune entsprechende Berichterstattung gibt, noch zu erwarten, dass alle Kommunen mit einer Berichterstattung denselben Standards folgen, auch wenn dies im Rahmen eines landesweiten zu implementierenden Politikansatzes wie den Präventionsketten als sinnvoll erscheinen mag. Rahmenbedingungen, personelle Ressourcen, Möglichkeiten des Datenzugangs und nicht zuletzt die Problemlagen und verfolgten Ziele einer Berichterstattung sind auch zu vielfältig. Außerdem sind kommunale integrierte Monitorings pfadabhängig und in ihrer Struktur oft nur aus ihrer Entstehungsgeschichte heraus zu verstehen. Das gilt für bestimmte inhaltliche Schwerpunkte wie in Gladbeck mit der Verbindung zur Familienberichterstattung oder auch für Düsseldorf, wo der erste Aufschlag im Rahmen einer sozialräumlich orientierten Jugendhilfeplanung gemacht wurde.

In allen kommunalen Berichten gab es eine ganze Reihe von Datenbeitragende und Planer_innen, die im Rahmen von regelmäßig tagenden Arbeitskreisen eingebunden wurden. Das Spektrum der integrierten Themen ist ähnlich, wenn auch in keinen zwei Kommunen völlig gleich, was zu den schon beschriebenen Problemen einer interkommunalen Vergleichbarkeit beiträgt. Allerdings ist der Vergleich mit anderen Kommunen auch kein primäres Ziel einer kommunalen Berichterstattung, sondern es geht in erster Linie darum, ein für die eigenen Zwecke brauchbares und umsetzbares Instrumentarium zu entwickeln. Dies steht auch nicht im Widerspruch zu den in Kapitel 2 genannten drei Funktionen²⁹ eines integrierten Monitorings, die auch in den Grenzen einer Kommune umgesetzt werden können.

Neben der Bereitstellung von vielfältigen Informationen für kommunale Teilräume in Tabellen, Grafiken und Karten, werden in allen Berichten die Teilräume je nach Problemlage und Herausforderung in Gruppen eingeteilt (häufig fünf), um Räume mit ähnlicher Struktur zu identifizieren und Ansatzpunkte für gezielte Förderung zu bieten. Eingesetzt werden clusteranalytische Verfahren (Düsseldorf) oder auch Indizes, die verschiedene Schwerpunktsetzungen haben können (z.B. Teilhabechancen von Kindern in Gelsenkirchen, oder familienspezifischer Sozialindex in Baesweiler).

Die Verortung und Beschreibung Einrichtungen und Bildungsinstitutionen spielt in den vorgestellten Kommunen keine besonders große Rolle, mit Ausnahme der Stadt Mülheim an der Ruhr, die schon mehrfach entsprechende Berichte veröffentlicht hat. Dies kann ganz verschie-

²⁹ 1. Aufklärung einer kritischen Öffentlichkeit, 2. Gewährleistung einer umfassenden und regelmäßigen gesellschaftspolitischen Dauerbeobachtung und 3. Anspruch, Leitziele staatlicher oder kommunaler Politik auf ihren Beobachtungsfeldern zusammenfassend zu beschreiben und Richtungswechsel auszumachen.

dene Ursachen haben. Zum einen ist der Aufwand der Erschließung von Daten relativ groß, oder diese sind nicht zugänglich. Weiterhin tangieren diese Kita- oder Schulindices auch politisch sensible Handlungsfelder in der Kommune, da das etwaige schlechte Image aus Sicht von Eltern von bestimmten Kitas oder Schulen dadurch quasi amtlich bestätigt werden kann und die soziale Segregation in den Einrichtungen sich ggf. weiter verstärkt. Wenn Kommunen aber keine Indices für Einrichtungen berechnen, nehmen sie sich auch Möglichkeiten einer gezielten Förderung von Einrichtungen mit besonderen Belastungen.

Kleinräumigkeit

Auch hinsichtlich der im Rahmen des Monitorings verwendeten Raumeinheiten zeigt sich kein einheitliches Bild, sondern wir konnten verschiedene, eher pragmatisch ausgerichtete und „top down“ vorgegebene Strategien analysieren, die aber auch in allen Fällen brauchbare Ergebnisse erbracht haben. Kommunen finden passende Lösungen für ihre Rahmenbedingungen, sei es in kleineren kreisangehörigen Kommunen, in Großstädten, oder sogar von der Ebene eines Kreises aus. In keinem Beispiel wurde dabei „bottom up“ die Perspektive der Einwohner einbezogen, allerdings wäre der Aufwand auch immens. Allerdings gibt es durchaus Ansätze zur Beteiligung intermediärer Akteure und Fachkräfte bei Design der Raumeinheiten wie z.B. in Düsseldorf und Baesweiler.

Aus den kommunalen Beispielen lassen sich nur schwer irgendwelche Faustregeln ableiten, höchstens sehr vage, dass die Raumeinheiten weder zu groß noch zu klein sein sollten und dass trennende räumliche Gegebenheiten wie nicht bebaute Flächen und Verkehrswege berücksichtigt werden sollten. Allzu oft gilt allerdings auch, dass *die Daten die Räume machen*, d.h. die Raumebene verwendet werden muss, auf der wichtige Datenbestände zusammengefügt werden können. Gerade auch bei der räumlichen Gliederung scheint Pfadabhängigkeit eine wichtige Rolle zu spielen. Wenn einmal ein System eingeführt und genutzt wird, ist dies nur sehr schwer zu verändern, weil auch Zeitvergleiche dadurch erschwert werden können.

Alle vorgestellten Monitorings liefern gute Grundlagen für wissensbasiertes Handeln und können daher steuerungsrelevant sein. Ob und wie diese Informationen von Entscheidungssituationen genutzt werden, kann auf Grundlage der Berichte nicht gesagt werden, auch wenn es einzelne Hinweise auf Mittelsteuerung auf der Grundlage der Ergebnisse gibt. Das Thema Steuerungsrelevanz wird im Rahmen der Auswertung der Experteninterviews in Kapitel 4 noch einmal aufgegriffen.

4 Ergebnisse der qualitativen Expert_inneninterviews

4.1 Methodisches Vorgehen und Auswahl von Expert_innen

Zwischen guten und in sich schlüssigen Konzepten (vgl. Kapitel 2 und weitere Erfahrungen in der Vergangenheit) und der kommunalen Umsetzung, die zu recht vielfältigen Ergebnissen und Entwicklungspfaden führt, klafft eine Erkenntnislücke, die mit den Möglichkeiten und Umständen der Umsetzung in der Kommunalverwaltung zu tun haben muss. Gerade der Aspekt der Integration von Daten aus verschiedenen Quellen innerhalb der Verwaltung führt dazu, dass institutionelle Versäulung, geteilte Zuständigkeiten (z.B. Schule und Soziales) und Hierarchien hier eine wichtige Rolle spielen können, die im Rahmen von Kooperationsprozessen überwunden werden müssen.

Neben der exemplarischen Analyse von vorhandenen Monitoringsystemen wurden daher im Rahmen dieser Expertise fünf leitfadengestützte, telefonische Expert_inneninterviews (vgl. Kaiser 2014, S. 30-32) durchgeführt. Ziel war es, Zusammenhangswissen zu generieren und Bedingungen der kommunalen Umsetzung einer gelungenen Berichterstattung zu beschreiben. Dies betrifft folgende Themenbereiche, die im Leitfaden behandelt wurden:

- Anlässe und Standards von Berichterstattung,
- Hürden bei der Beschaffung und Integration von kleinräumigen Daten, Kooperation und Koordination,
- Bedingungen für Nachhaltigkeit und Regelmäßigkeit und
- Steuerungsrelevanz und Wirkungsmessung.

Expert_innen sind Personen, die „über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, solches zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen.“ (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2008, S. 133). Es sollte sich im Rahmen der Expertise um Personen handeln, die entweder in einer Kommune für die Berichterstattung zuständig sind oder um Personen, die Kommunen bei der Entwicklung und Durchführung eines Monitorings beraten und begleiten. Im Rahmen der Recherchen zu diesem Bericht konnten Personen ausfindig gemacht werden, die eine der Bedingungen erfüllen. Um eine möglichst große Offenheit in der Beantwortung der Fragen zu gewährleisten, wurde den befragten Expert_innen zugesichert, dass sie anonym bleiben und nicht identifiziert werden können. Daher ist es auch nicht möglich, direkte Bezüge zu einzelnen Kommunen oder konkreten Berichten herzustellen, sondern die genannten Themen werden im Querschnitt der Interviews überblicksartig behandelt.

Tabelle 2: Übersicht zu den Interviewpartner_innen

	Funktion	Datum	Interviewlänge in Minuten
Person 1	Berater_in	14.06.2018	71
Person 2	Berater_in	26.06.2018	56
Person 3	Berichterstatter_in	29.06.2018	57
Person 4	Berichterstatter_in	03.07.2018	48
Person 5	Berichterstatter_in	09.07.2018	33

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Interviews fanden im Zeitraum vom 14.06.2018 bis zum 09.07.2018 statt und waren zwischen 33 und 71 Minuten lang. Die Berichterstatter sind in verschiedenen kommunalen Kontexten (z.B. unterschiedliche Gemeindegröße) tätig, die hier aber nicht weiter differenziert werden können, da sie sonst ggf. identifiziert werden könnten. Gleiches gilt für die Berater_innen. Mit Hilfe der Aufzeichnungen der Telefoninterviews wurden diese anhand der deduktiven Kategorien, die bereits im Leitfaden enthalten waren, zusammengefasst.³⁰

4.2 Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt werden drei Fragen behandelt:

- Was passiert zwischen dem Auftrag, ein integriertes Monitoring aufzubauen und dem Moment, in dem der fertige Bericht auf dem Tisch liegt?
- Wie wird aus guten Ansätzen ein nachhaltiges Monitoring?
- Welche Rolle spielt Monitoring für Steuerung und Entscheidungen?

Die Gliederung folgt einer in den Interviews rekonstruierten zeitlichen Abfolge der Schritte vom Aufbau eines integrierten Monitorings bis hin zur dessen nachhaltigen Etablierung.

4.2.1 Anlässe für integriertes Monitoring: Es muss auch der politische Wille da sein.

Die Anlässe für die Implementation eines integrierten, kleinräumigen Monitoring sind vielfältig. Die Frage nach den Anlässen wurde auch im Rahmen der Interviews retrospektiv behandelt. Zum einen könne es auf der Führungsebene zum Entschluss kommen, die Berichterstattung zu überarbeiten und Datenbestände zu integrieren, da eine besser Grundlage für die So-

³⁰ Die Vorgehensweise orientiert sich an Kaiser 2014. Auf eine Transkription wurde aufgrund des hohen Aufwands verzichtet. Zitate und Textstellen werden in eckigen Klammern auf die Sequenzen nach Minuten und Sekunden in der Interviewaufnahme der entsprechenden Person bezogen.

zialplanung benötigt werde [Person 5 - 19:17-20:00]. Wichtig sei die Überzeugung der Entscheider, ein solches System zu brauchen und nicht mehr alleine den zum Teil recht zutreffenden gefühlten Problemlagen vertrauen zu wollen [Person 2 - 19:09-21:40]. Weiterhin sei für einige Kommunen die Teilnahme an Modellprojekten (z.B. KeKiz/Präventionsketten oder „Lernen vor Ort“) ein Impuls für integriertes Monitoring [Person 3 - 08:30-10:15]. Zeitweise spiele auch die Antragstellung für Förderprojekte wie z.B. „Starke Quartiere, starke Menschen“ des Landes NRW eine Rolle, für die bestimmte kleinräumige Daten für die Antragsbegründung benötigt werden [Person 2 - 07:00-11:27]. Gegenüber Impulsen von außen gäbe es aber auch ein gewisse Skepsis, denn ohne eigene Motivation der Kommunen und gegen die Überzeugung von der Nützlichkeit bei den Führungskräften würde die Flankierung von Antragstellung nicht zu einer nachhaltigen Implementation führen.

"Es wird Papier gefüllt, dann gibt das Geld, dann ist es vorbei. Da ist kein ernsthaftes Interesse an der Analyse zu erkennen, auch wenn dann Räume so geschnitten werden, dass die Quoten für die Förderung stimmen." [Person 1 - 50:50 - 51:30]

Entscheidend sei ohnehin, dass die Führungskräfte (Dezernenten und ggf. Hauptverwaltungsbeamte) von Anfang an eingebunden seien und eine Art Grundsatzentscheidung für ein integriertes Monitoring trafen, auch als Signal für Akteure in der Verwaltung, die sich am Prozess zum Aufbau eines integrierten Monitorings beteiligen sollen. [Person 2 - 41:05-43:40] Hilfreich sei ein eigenes „*Erkenntnisinteresse, Fragen, Hypothesen*“ etc. [Person 1 - 04:30 -07:20] und auch die Bereitschaft, mögliche „schlechte Nachrichten“ in Kauf zu nehmen, ohne ex post das ganze Vorhaben in Frage zu stellen oder den Überbringer der schlechten Nachricht zu bestrafen:

"Es muss aber auch der politische Wille da sein, es muss die Erkenntnis im politischen Raum da sein, dass man eben auch Sozialdaten heranziehen kann und manchmal sind die Erkenntnisse aus solchen Sozialberichten auch nicht immer schön. Und man muss sich eingestehen, dass es nicht so tofte ist, wie man dachte." [Person 4 - 17:11-17:32]

4.2.2 Aufwendige Prozesse: Koordination und Integration von Personen und Strukturen

Wie die einschlägigen Monitoring-Konzepte betonen auch die Interviewpartner_innen die Notwendigkeit der Benennung einer zuständigen Person, die den weiteren Prozess koordiniert und Daten sammelt und zusammenfügt. In größeren Kommunen gebe es in der Regel bereits verschiedene Personen, die für Berichterstattung zuständig sein, z.B. in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung oder der Jugendhilfeplanung [Person 3 - 22:03-22:45]. Es ergebe sich aber kein eindeutiges Bild, aus welchem Amt diese Person kommen solle und wo sie angesiedelt werde, es gebe Stabstelle, aber auch Personen aus Ämtern, die Koordinationsaufgaben übernehmen. Allerdings gebe es auch Hinweise darauf, dass in großen integrierten Dezernaten, die beispielsweise Soziales, Kinder- und Jugend und Schule umfassen, weniger Kooperationshürden für die zu sammelnden Daten zu finden seien, als wenn diese auf verschiedenen Dezernate verstreut seien [Person 4 - 03:30-04:18; Person 1 - 29:30 - 32:05]. Beteiligte Ämter würden darüber informiert werden wollen, was der potentielle Nutzen für sie sei und nicht nur

als Datenlieferanten ohne weitere Beteiligung fungieren, sonst bestünde das Risiko, dass Akteure auf der Bremse stünden [Person 1 - 28:15 - 29:15]. Zur Beteiligung der Akteure aus verschiedenen Ämtern würden häufig Arbeitskreise gebildet, die sich regelmäßig treffen, um das Konzept, Auswahl von Indikatoren, die Datenerhebung und –auswertung zu diskutieren. Oder es würden schon vorhandene Arbeitskreise um Akteure und Themen erweitert, um die Inflation von Koordinationsgremien und Netzwerken einzudämmen. Aber gerade für den Arbeitsprozess bei der Erstellung eines integrierten Monitorings betonten die Expert_innen an verschiedenen Stellen die hohe Bedeutung der Motivation der Mitarbeitenden auf der Arbeitsebene.

"Die schlechteste Struktur funktioniert so gut oder so schlecht wie die Akteure in dieser Struktur sind. Und wir haben an verschiedenen Stellen Menschen, die Überzeugungstäter sind. (...) Und das ist manchmal mindestens so wichtig wie die Struktur." [Person 4 - 27:23-28:30]

Vor diesem Hintergrund wären Personalwechsel in Ämtern oder auch bei den Führungspositionen immer kritisch, da sie die eingespielte Kooperation gefährden können [Person 3 - 21:00-21:30].

4.2.3 Hürden bei der Datenintegration – Datenzugang ist Verhandlungssache!

Vor allem bei der ersten Runde der Erstellung eines integrierten Monitorings sei der Aufwand ziemlich groß: „Datenzugang ist Verhandlungssache“, bei Ämtern, die sich ‚schwertun‘, müssten Klinken geputzt werden und intensive Beteiligung stattfinden [Person 3 - 16:25-18:05]. Dabei würde Akteuren von außen (z.B. Wissenschaftlern oder Unternehmen) grundsätzlich misstraut, aber als interner Koordinator müssten aufwändige vertrauensbildende Prozesse durchlaufen werden [Person 3 - 19:20-19:45].

„Wo wir natürlich aber in der Bringschuld sind, ist, dass wir nachher wirklich zeigen können, dass der ganze Prozess auch einen Mehrwert hat.“ [Person 5 - 15:13-15:20]

Zum Teil gäbe es vor allem bei der ersten Runde auch technische Probleme zu lösen, die Daten müssten aus den verschiedenen EDV-Systemen gezogen und passend aufbereitet, manchmal müssten sogar noch händisch Akten ausgewertet werden [Person 5 - 15:45-18:40]. Der Aufwand würde bei weiteren Runden der Berichterstattung aber sinken, da Abläufe routinierter werden und Hilfsmittel wie standardisierte Tabellen genutzt würden. Aufwendig bliebe aber weiterhin die Verschriftlichung der Daten für den öffentlichen Bericht [Person 3 - 12:45-14:00].

In allen Interviews wurden auch Ämter und Verwaltungsbereiche genannt, die nach bisherigen Erfahrungen schwer einzubinden seien, allerdings ergibt sich kein eindeutiges Muster, die genannten Bereiche wechseln von Kommune zu Kommune, so dass dieser Punkt nicht weiter vertieft werden kann. Insgesamt gesehen spielt neben den Fragen von Aufwand und Nutzen für die Akteure auch gegenseitiges Vertrauen eine wichtige Rolle.

4.2.4 Beschaffenheit von Berichten: Klare Botschaften statt Datenfriedhöfen

Wie schon im letzten Abschnitt angedeutet, sollte bei einem integrierten Monitoring der Aufwand für die Erstellung eines Berichtes, ob gedruckt oder nur als Datei veröffentlicht, nicht

unterschätzt werden. Gleiches gilt auch für die danach anschließende Präsentation der Ergebnisse in Vorträgen und Gesprächen in der Verwaltung, in Ratsausschüssen etc. und für die Presseberichterstattung, die auch vorbereitet werden muss. Alle Befragten halten diese Schritte auch für sehr wichtig. Wenn der Bericht bestimmte Eigenschaften aufweise, erhöht sich den Schilderungen nach auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse von Führungskräften wahrgenommen würden.

„Wie kann man das auch sprachlich richtig formulieren? So ein Bericht ist ja zunächst einmal defizitär orientiert, und wenn das einer aus der Presse oder unbedacht liest, dann kann der das alles sehr negativ auslegen. Ein Hauptverwaltungsbeamter möchten nicht gerne lesen, dass in seiner Kommune ein Stadtteil mir besonderem Handlungsbedarf liegt.“ [Person 5 - 20:15- 21:14]

Wie Person 5 weiter ausführte, sollten Zahlen generell immer kommentiert werden und es werde versucht, auch positive Formulierungen zu finden, es gäbe einen Pressetermin für die Veröffentlichung, an dem die Ergebnisse so verkauft würden, wie sie auch später berichtet werden sollten. Das sei gut übernommen worden, es habe eigentlich keine negative Presse gegeben. [Person 5 - 21:55-22:40]

Es gäbe viele gute Berichte, die aber kein Politiker verstehen würde, das läge auch an den Formulierungen. Es müsse eine Sprache gewählt werden, die Politik und Verwaltung auch verstehen. Außerdem müsse es auch immer Handlungsempfehlungen geben.

„Deskriptiv, defizitorientiert und depressiv machend, diese drei ‚Ds‘, wenn der Sozialbericht damit aufhört, dann hat er sein Ziel nicht erreicht.“ [Person 2 - 32:40-35:40]

Das Schlimmste, was passieren könne, sei, wenn so ein Bericht nach einem Jahr im Schrank landen würde. Daher bräuchte es etwas ‚Mut‘ zur wissenschaftlichen Unsauberkeit im begrenzten Maße, indem man Ergebnisse auch mal plakativ darstelle, damit Politik aufmerksam werde und der Verwaltung Aufträge erteile, etwas zu tun. [Person 2 - 36:01-36:45]

Dies führte auch bei einer Interviewpartner_in zur Verschiebung der Wahrnehmung der eigenen Rolle im Prozess der Erstellung eines integrierten Monitorings:

„Früher habe ich mich zu 80% mit Daten beschäftigt und zu 20% mit Kommunikation. Umgekehrt müsste es eigentlich sein.“ [Person 1 - 37:00 - 37:10]

Klare Botschaften würden gebraucht, das gehe eben nicht mit dicken Berichten. Das würde keiner lesen. ‚Datenfriedhöfe‘ machten keine Politik.

4.2.5 Steuerungsrelevanz und Entscheidungsprozesse

Die Bedeutung klarer Botschaft für die Wahrnehmung von Berichten in der Führungsetage wurde ja bereits deutlich unterstrichen. Die Interviewpartner_innen treffen keine Entscheidungen oder steuern Politiken nicht selbst, daher können sie nur aus ihrer Perspektive als Berichterstatter_in oder Berater_in ihre zum Teil langjährige Erfahrung mit Entscheidungsprozessen

sen in der Verwaltung reflektieren. Aber die Interviewpartner_innen sehen schon den Druck, der auch auf ihnen lastet, wenn die Ergebnisse nicht immer den Erwartungen entsprechen.

„Da hast du [als Führungskraft; der Verfasser] dann die Daten für einen Stadtteil und steuerst damit Mittel und versuchst dann, ganz viele Angebote reinzuholen. Und dann bringst du drei Jahre später die nächsten Daten raus und es ist nicht besser geworden. Da haben die bei uns schon Probleme [auf der Führungsebene; der Verfasser].“ [Person 3 - 30:20-30:35]

Hier wird das Dilemma eines integrierten Monitorings klar. Es soll steuerungsrelevant sein und für die Entscheidung über den gezielten Einsatz von Mitteln heran gezogen werden. Aber bei der nächsten Messung können nicht die erhoffte Wirkung nachgewiesen werden, da entweder die zur Verfügung stehenden Daten dafür nicht geeignet sind (Raumdaten statt Individualdaten) oder das Monitoring eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur misst, beispielsweise durch verstärkte Zu- und Abwanderung.

Hier sei auch Erwartungssteuerung gefragt, gerade bei der Frage der Wirkungsmessung:

„Die Daten sagen etwas über gesellschaftliche Probleme, sie ermöglichen aber keine Wirkungsanalyse.“ [Person 3 - 32:24-32:31]

Ein_e andere_r Interviewpartner_in berichtet über ein eher instrumentelles Verständnis des Nutzens von Monitoring bei Führungskräften:

„Monitoring ist so lange gut, so lange man das bestätigt sieht, was man sowieso am liebsten machen möchte.“ [Person 5 - 44:30 - 44:50]

Monitoring ginge aber auch dann zu weit, wenn daraus Handlungsbedarf in Bereichen abgeleitet würde, in denen aus Sicht der Politiker kein Handlungsbedarf bestehe oder die Konflikte zu groß würden, wenn eigentlich als Folge eines Berichtes noch viel mehr Ressourcen im Sinne des Grundsatzes ‚Ungleiches ungleich behandeln‘ umverteilt werden müssten.

Es gibt aber auch die eher unterstützende Erzählung von der wirksamen Akquise von Fördermitteln mit Hilfe der im integrierten Monitoring festgestellten Strukturen von räumlicher sozialer Ungleichheit. In einem Fall würden Hauptverwaltungsbeamt_in und Dezernent_in bis heute berichten, dass durch die passenden Zahlen aber auch zweistellige Millionenbeträge an Fördermitteln in die Stadt geholt worden wären. Politische Entscheider_innen würden in dieser Kommune das Monitoring positiv bewerten. Aber auch diese_r Berichterstatter_in erwähnt anschließend, dass es aber auch zu Zielkonflikten führen könne, wenn die Daten eine Maßnahme erfordern, gleichzeitig aber gespart werden müsse. [Person 4 - 17:33-17:52]

4.2.6 Nachhaltigkeit des Monitorings– pflichtig ist davon nichts.

Integriertes Monitoring soll keine Einmalaktion sein, das ist sicher in den meisten Fällen auch nicht geplant. Da integrierte Berichterstattung eine freiwillige kommunale Aufgabe sei – „pflichtig ist davon nix“ [Person 3 - 24:58- 25:10]– hat Nachhaltigkeit, d.h. regelmäßige Wiederholung alle zwei bis drei Jahre, auch mit erwiesenem Nutzen auf verschiedenen Ebene tun.

Dass die positive Bewertung des Nutzens durch die Führungskräfte hilfreich sei, wurde bereits im letzten Abschnitt deutlich gemacht, denn diese müssten ja auch bereit sein, personelle Ressourcen für Koordination und Durchführung zur Verfügung stellen.

Ein Teil der Interviewpartner_innen kann auf eine längere Erfahrung in ihrem Arbeitsbereich zurückblicken und daher auch weitere Punkte nennen, die zur Nachhaltigkeit eines Monitorings beitragen können.

So wurde aus einer Kommune berichtet, dass viele verschiedene Stellen in der Verwaltung mit den Daten arbeiten würden, indem sie diese für ihre Angebotsplanung nutzen würden, außerdem dienten die Daten auch hier der Fördermittelakquise (Städtebau, aber auch andere Programme) [Person 3 - 27:45-28:53]. Oder ein Berichterstatter erwähnte, dass das integrierte Monitoring auch für die „normale Arbeit“ z.B. in der Jugendhilfeplanung genutzt würde, also einen pflichtige kommunale Berichterstattung davon profitieren würde, so dass hier der entstehende Mehraufwand gerechtfertigt sei [Person 4 - 06:09-06:49]. Hilfreich ist natürlich insgesamt, dass berichtet wird, dass der Aufwand bei weiteren Runden der Erstellung eines integrierten Monitorings eher sinken würde (s.o.).

Ein wichtiger Schlüssel zu Nachhaltigkeit sind erwiesener Nutzen, der den Mehraufwand ausgleicht, die hilfreiche Erzählung von der erfolgreichen Fördermittelakquise und die Überzeugungstäter, die bei allen Veränderungsprozessen gebraucht werden.

4.3 Zusammenfassung

Zu Beginn dieses Abschnittes haben wir uns die Frage gestellt, was eigentlich zwischen den guten Konzepten für integriertes Monitoring und der kommunalen Umsetzung passiert und was für die Umsetzung entscheidende Faktoren sein könnten. Im Rahmen der Expertise war es uns leider nicht möglich, diesen Arbeitsschritt noch auszuweiten, was sicher noch zusätzliche Erkenntnisse erbracht hätte. Unsere Expert_innen konnten jeweils vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrung Einiges zum Verständnis kommunaler Abläufe beitragen, so dass dieser Arbeitsschritt die erhoffte Ergänzung zur Analyse von Berichtssystemen darstellt, denn Prozesse der Umsetzung lassen sich anhand der Berichte nur ausschnittsweise nachvollziehen. Ohne alle Punkte noch einmal wieder holen zu wollen, lassen sich drei Faktoren hervorheben, zwei davon haben mit Personen zu tun, der dritte mit Nützlichkeit. Alle drei tragen zur Verstetigung und damit zur Nachhaltigkeit des integrierten Monitorings bei.

Engagement und Einbindung der Führungskräfte

Es ist deutlich geworden, dass Führungskräfte vor allem zu Beginn und bei der Kommunikation und Verarbeitung der Ergebnisse eine wichtige Rolle spielen. Bei der Implementation braucht es einen Beschluss und die Benennung von Zuständigkeiten, die auch in der Verwaltung klar kommuniziert werden müssen, um etwaige Kooperationshürden zu senken. Diese zu beseitigen, ist eher ein Ergebnis des folgenden Arbeitsprozesses. Wenn Ergebnisse oder ein Bericht

vorliegen, wird ein Bild der Führungskräfte gezeichnet, dass an den Zauberlehrling im gleichnamigen Gedicht von Johann Wolfgang von Goethe erinnert: „Die ich rief, die Geister, werde ich nun nicht los!“. Wobei die ‚Geister‘ in unserem Zusammenhang die als negativ empfunden Zustandsbeschreibungen und Probleme sind. Hier erwarten die Expert_innen auch etwas Rückgrat von Führungskräften, auch wenn sie vielleicht jetzt wegen vermeintlicher Untätigkeit von der Öffentlichkeit kritisiert werden. Die Berichtersteller_innen sehen sich aber auch in der Verantwortung, Botschaften so zu formulieren, dass sie konstruktiv, verwertbar und damit vielleicht steuerungsrelevanter sind, als ‚Datenfriedhöfe‘ oder ‚Problemkataster‘. Die Entscheidungssituationen selbst konnten wir leider nicht untersuchen, dazu müsste man die Führungskräfte selbst befragen.

Vernetzung und Kooperation ist auch Beziehungsarbeit

Die Zusammenarbeit zu Erstellung eines integrierten Monitorings wird als aufwendiger Prozess des Austausches und der Beteiligung von verschiedenen Akteuren beschrieben. Dabei geht es nicht nur um Indikatoren, Raumzuschnitte und technische Fragen, sondern auch um den Abbau von Kooperationshürden und um Vertrauensbildung der Akteure untereinander. Die Überzeugungstäter sind dabei als treibende Kraft besonders wichtig. Vertrauen muss auch darüber entstehen, dass wenn die Arbeit als erfolgreich gewertet wird, auch alle an dem Erfolg teilhaben, die daran mitgewirkt haben. Welchen Anteil die (fehlende) Beziehungsarbeit am Scheitern hat, können wir aufgrund unserer Interviews nur schwer einschätzen, da wir eher nach dem Gelingen gefragt haben. Aber dass solche aufwendigen Prozesse scheitern können, wenn die ‚Chemie‘ zwischen den Akteuren nicht stimmt, ist wahrscheinlich eine ‚Binsenweisheit‘.

Zusatznutzen und Effizienzgewinne

Eigentlich banal, aber auch bedeutsam ist der dritte Punkt. Wenn durch ein integriertes Monitoring die eigene Arbeit entlastet wird, dass z.B. die Aufbereitung und Integration der Daten nicht mehr selbst durchgeführt werden muss, entsteht ein zusätzlicher Nutzen, der kooperationsfördernd wirkt und im Idealfall auch die Qualität der eigenen Ergebnisse beispielsweise in der Jugendberichterstattung erhöht. Betont werden muss es hier trotzdem, da dieser Punkt in allen Interviews eine wichtige Rolle gespielt hat.

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Ziel dieser Metaanalyse war eine exemplarische Bestandsaufnahme und strukturierte vergleichende Analyse vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales und Prävention vor dem Hintergrund der Bedeutung eines integrierten Monitorings im Rahmen des Landesmodellprojektes „Kein Kind zurücklassen“/ „Kommunale Präventionsketten in NRW“. In dieser Expertise wurde daher zunächst auf der Grundlage der Erfahrungen der letzten Jahre das Konzept eines kommunalen Präventionsmonitorings skizziert. Diese hat folgende zentrale Bestandteile:

Präventionsmonitoring

... orientiert sich an einer kommunalen Präventionskette.

... integriert verschiedene Datenbestände.

... hat immer einen kleinräumigen Bezug.

... verortet und profiliert Bildungseinrichtungen.

... schafft Transparenz und Nachhaltigkeit durch regelmäßige Veröffentlichung.

... ist steuerungsrelevant.

Neu ist daran vor allem die Orientierung am Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen, die Fokussierungen auf Bildungsübergänge und die Zusammenführung der Profilierung von Bildungseinrichtungen mit Ansätzen der Sozialberichterstattung.

In diesem Zusammenhang wurden planungsbezogene Handlungsbedarfe und kommunale Handlungsmöglichkeiten ausgelotet, dargestellt und verschiedene Konzepte und Ansätze systematisch aufbereitet. Dieser systematische Review sollte einerseits die Vielfalt der Berichte vor dem Hintergrund ihrer Geschichte und Entstehung verdeutlichen, andererseits aber auch zeigen, dass kleinräumiges integriertes Monitoring eigentlich schon lange in verschiedenen Kontexten erfolgreich praktiziert wird.

Neben der exemplarischen Analyse von vorhandenen Monitoringsystemen wurden zudem fünf leitfadengestützte, telefonische Expert_inneninterviews durchgeführt. Ziel war es, Zusammenhangswissen zu generieren und Bedingungen der kommunalen Umsetzung einer gelungenen Berichterstattung zu beschreiben.

Wir nutzten bei unserer Darstellung und dem Vergleich der Monitoringsysteme ein Analyseraster, welches durch einheitliche Kriterien strukturiert wird. Im Einzelnen sind dies die Punkte „Anlass und Organisatorisches“, „Integrierte Themen, Daten und Darstellung“ und „Kleinräumigkeit“. Diese Kriterien sind relativ weit gefasst worden um sowohl die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen als auch die Gemeinsamkeiten in den Berichten und

Quellen zur kommunalen Berichterstattung bzw. Präventionsketten erfassen und aufzeigen zu können.

Die Durchführung eines integrierten Monitorings ist eine *freiwillige kommunale Aufgabe*, daher ist es weder selbstverständlich, dass es in jeder Kommune entsprechende Berichterstattung gibt, noch zu erwarten, dass alle Kommunen mit einer Berichterstattung denselben Standards folgen, auch wenn dies im Rahmen eines landesweiten zu implementierenden Politikansatzes wie den Präventionsketten als sinnvoll erscheinen mag. Rahmenbedingungen, personelle Ressourcen, Möglichkeiten des Datenzugangs und nicht zuletzt die Problemlagen und verfolgten Ziele einer Berichterstattung sind auch zu vielfältig. *Anlass und Gründe* und auch *Organisatorisches* wie etwa die Anbindung der Koordination des kleinräumigen Monitorings in den Kommunen können wie gezeigt sehr unterschiedlich sein. An einem kleinräumigen integrierten Monitoring ist eine Vielzahl an Akteuren beteiligt. Wie unsere Auswertung der qualitativen Expert_inneninterviews ergab, ist es für den Erfolg des Vorhabens besonders wichtig, dass die zuständige Koordinierungsstelle die Rückendeckung der betroffenen kommunalen Führungskräfte in den Abteilungen hat. Für die Implementation sind zudem ein Beschluss und die Benennung von Zuständigkeiten notwendig, die auch in der Verwaltung klar kommuniziert werden müssen. So können etwaige Kooperationshürden gesenkt werden. Ein weiteres Ergebnis unserer qualitativen Interviews war, dass in diesem Zusammenhang auch der Aspekt der Beziehungsarbeit eine wichtige Rolle spielt. *Beziehungsarbeit* fördert die Vertrauensbildung der Akteure untereinander, vorhandene Kooperationshürden lassen sich so eher abbauen. Die erfolgreiche Durchführung und Präsentation der Resultate sollten daher auch nach außen hin als ein gemeinsames Ergebnis dargestellt werden.

Wie unser systematisches Review zeigt, unterscheiden sich im Rahmen des kleinräumigen kommunalen Monitorings die behandelten Themen sowie die vorhandenen Datenbestände und verwendeten Datenquellen teilweise erheblich, da die kommunalen Rahmenbedingungen, die personellen Ressourcen, die Möglichkeiten des Datenzugangs sowie die vorliegenden Problemlagen und damit auch die verfolgten Ziele einer Berichterstattung äußerst vielfältig sein können. Zudem besteht insbesondere in Bezug auf die genutzten Datenbestände und Datenquellen eine eindeutig erkennbare *Pfadabhängigkeit*, einmal eingeführte und vorhandene Berichterstattungssysteme sollten aus Effizienzgründen genutzt und integriert werden. Dieses Vorgehen ist aus kommunaler Sicht durchaus verständlich. Die Erschließung neuer Datenquellen ist aufwendig und könnte, wenn es als eine Bedingung für ein integratives Monitoring formuliert würde, das Vorhaben frühzeitig scheitern lassen. Nachteilig ist sicherlich, dass die verwendeten Daten für andere Zwecke erhoben wurden und evtl. methodisch nur suboptimal zu dem Vorhaben passen.

Das methodische Vorgehen selbst variiert in den kommunalen Berichten natürlich auch, allerdings werden von allen untersuchten Kommunen einheitliche Mindeststandards eingehalten, so werden zur Deskription von Merkmalsverteilungen insbesondere für Teilräume i.d.R. gut aufbereitete Tabellen, Grafiken und Karten verwendet. Einzelne Kommunen gehen methodisch

noch einmal deutlich weiter in ihrer Analyse und setzten multivariate statistische Verfahren ein, wie etwa Clusteranalysen zur Identifikation von Gruppen (Düsseldorf) bzw. zur Analyse von Strukturen oder bilden Indizes mittels relativ komplexen mehrstufigen Verfahren wie in Gelsenkirchen, Baesweiler und Mülheim a.d.R.

Ein integratives kommunales Monitoring hat immer einen räumlichen Bezug. Im Rahmen eines kleinräumigen Präventionsmonitorings ist es ein fester Bestandteil des Aufbaus einer Präventionskette. In unserem Review bildete daher die Kleinräumigkeit das dritte Vergleichskriterium. Die zu analysierenden Teilräume können unterschiedlich geschnitten sein, Kommunen verwenden hierfür häufig Begriffe wie Stadtteil, Sozialraum oder Quartier. Üblich sind aber auch andere Bezeichnungen wie z.B. „statistischer Bezirk“, „REGE-Bezirk“ oder Raumebenen wie etwa die „Blockebene“. Die Entscheidung, auf welcher Ebene ein Monitoring durchgeführt werden soll, ist nicht trivial, da das Ergebnis teilweise davon abhängt. Ungünstig geschnittene oder zu groß geschnittene Räume können relevante Zusammenhänge verdecken (siehe hierzu den Berichtsteil zum Sozialbericht NRW 2016). Zudem ist die Verwendung von Teilräumen mit stark variierender Einwohnerzahl in vielen Fällen methodisch problematisch. Maßzahlen, wie etwa der Segregationsindex lassen sich bei unterschiedlich großen Teilräumen für einzelne Kommunen kaum miteinander vergleichen. Konzeptionell lassen sich bei der Raumbildung zudem so genannte „Bottom-up-Ansätze“ von „Top-down-Ansätzen“ unterscheiden. In den analysierten Beispielen fanden wir fast ausschließlich pragmatisch ausgerichtete „Top-down-Ansätze“, die in allen Fällen aber durchaus brauchbare Ergebnisse erbracht haben. Auch hier besteht wieder eine starke Pfadabhängigkeit, es wird i.d.R. die Raumebene verwendet, auf der wichtige Datensätze schon im System vorliegen und zusammengeführt werden können. Insofern gilt durchaus, dass *die Daten die Räume machen*.

Insgesamt gesehen bestätigt sich nach unserer exemplarischen Analyse der kommunalen Umsetzung die am Anfang geäußerte These, dass als Ergebnis der Bemühungen von verschiedenen Seiten in den letzten zwanzig Jahren eine sehr heterogene Landschaft von mehr oder weniger elaborierten kleinräumigen Berichtssystemen entstanden ist, die im kommunalen Kontext auch die skizzierten Funktionen eines Monitorings erfüllen. Wir sind aber weit davon entfernt, *flächendeckende einheitliche Standards* einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung beobachten zu können. Das bedeutet nicht, dass der Umsetzungsstand insgesamt negativ bewertet werden müsste. Es ist deutlich geworden, dass es viele gute kommunale Beispiele für nachhaltiges integriertes Monitoring gibt, von denen einige im Rahmen der Expertise vorgestellt werden konnten.

Außerdem trifft ein Konzept wie das des Präventionsmonitorings selten auf eine Tabula rasa-Situation, viele Kommunen haben bereits Berichterstattungssysteme implementiert, die aber auch durch Beratungsimpulse von außen erweitert und verbessert werden können. Insofern ist die Beschäftigung mit Monitoring in Lernnetzwerken und ähnlichen Veranstaltungen alles andere als sinnlos, denn sie kann durchaus Veränderungen und qualitative Verbesserungen von Instrumenten bewirken. Nachhaltigkeit im Bereich der freiwilligen Aufgaben können die Kom-

munen nur selbst gewährleisten, indem sie bereit sind, die Ressourcen bereitzustellen, um das Monitoring zu verstetigen. Auch dafür gibt es viele Hinweise, dass dies auch geschieht und vor allem dann, wenn Führungskräfte sich dazu bekennen und den Nutzen von Monitoring sehen, selbst wenn es auch einmal schlechte Nachrichten gibt.

Kurz gesagt: *Kommunen haben Interesse an guter Berichterstattung aber nicht zwingend an gleichen Standards und Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen.*

Allerdings gehört auch zum Bild, dass es Kommunen gibt, die bisher wenig bis gar nichts im Bereich des integrierten Monitorings tun. Zwar konnte in dieser Expertise keine landesweite Bestandsaufnahme zum kleinräumigen Monitoring durchgeführt werden, es fällt aber zumindest auf, dass unter den einschlägigen Beispielen in der Regel die ‚üblichen Verdächtigen‘ zu finden sind.

Handlungsempfehlungen

- **Kommunen sollten weiterhin integriertes Monitoring zu Planungs- und Steuerungszwecken durchführen.**

Das ist trivial, aber auch im Rahmen dieser Expertise bestätigt sich erneut, dass in den vorgestellten Beispielen Monitoring die beschriebenen Funktionen erfüllt. Die Akteure in Kommunen müssen sich aber selbst dazu auf den Weg machen, da wahrscheinlich der Anreize von außen alleine Anstöße geben kann, aber nicht ausreicht, um Monitoring nachhaltig zu implementieren.

- **Das Land NRW sollte weiter in die Entwicklung von integriertem Monitoring in Kommunen investieren.**

Förderprojekte wie „NRW hält zusammen“ haben in einigen Fällen geholfen, die Implementierung von Monitoring voranzubringen. Auch die „Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung“ (FSA) sollte ihre Arbeit auf Dauer fortsetzen und Kommunen beraten und unterstützen. Eine Anlaufstelle, die die Kompetenz in Sachen integriertem Monitoring bündelt und unabhängig von temporären Förderkulissen Beratung anbietet, hat bisher auch gefehlt. Wissenschaftliche Institute arbeiten mit Kommunen eher ‚auf Zuruf‘ und auch nur im Rahmen von Projekten mit kurzen Laufzeiten zusammen. Auch Modellprojekte wie die „Kommunalen Präventionsketten“ sollten weiterhin die Weiterentwicklung von integriertem Monitoring fokussieren und die Zusammenarbeit mit Stellen wie der FSA dabei fortsetzen und intensivieren. Wenn dies sich aber weiterhin im Bereich der freiwilligen Leistungen der Kommunen abspielt, können solche Stellen zwar für Standards werben, umsetzen müssen sie aber die Kommunen selbst mit den beschriebenen Ergebnissen.

Standardisierung von Berichterstattung ist am wahrscheinlichsten, wenn die Aufgabe per Gesetz zur Pflichtaufgabe der Kommunen gemacht wird und dann auch relativ detailliert beschrieben wird, wie die Berichterstattung gestaltet sein soll. Es gibt aber keine Anzeichen, dass

der Landesgesetzgeber diese Absicht verfolgt, auch weil aufgrund des Konnexitätsprinzips dann erhebliche Kosten auf den Landeshaushalt zukommen würden.

- **Das Land NRW sollte daher Ansätze wie die in den Abschnitten 3.7 (Kleinräumige, flächendeckende Armutsberichterstattung) und 3.8 (Schulindex) weiterführen und ausweiten, z.B. mit zusätzlichen Segregationsdimensionen (ethnische und demografische Segregation) und der Berechnung eines Sozialindex für Kitas.**

Damit erhält das Land ein integriertes Monitoring aus einer Hand, das auch in der Diskussion mit Kommunen über Maßnahmen vor Ort eine Rolle spielen kann. Der Ansatz sollte weiterhin in Richtung einer Dienstleistung für Kommunen ausgeweitet werden, die entweder noch kein elaboriertes Monitoring haben oder die ihr Monitoring weiterentwickeln wollen. Diesen Kommunen könnten kleinräumige Daten, Indexdaten zu Schulen und Kartengrundlagen zur Verfügung gestellt werden. Die FSA wiederum kann Kommunen dann bei der Implementation vor Ort unterstützen.

Literatur

- Ammon, Jan/Groos, Thomas (2011): Die Entwicklung von Schulsozialindices und –profilen für die Grund- und weiterführenden Schulen der Stadt Mülheim an der Ruhr, Bochum: ZEFIR.
- Baethge, Martin/Bartelheimer, Peter (2005): Deutschland im Umbruch. In: SOFI, Soziologisches Forschungsinstitut/IAB, Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung/ISF, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung/INIFES, Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (Hrsg.): Berichterstattung zur sozio-ökonomischen Entwicklung in Deutschland - Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-36.
- Bick, Wolfgang/Müller, Paul J. (1984): Sozialwissenschaftliche Datenkunde für prozeßproduzierte Daten: Entstehungsbedingungen und Indikatorenqualität. In: Bick, Wolfgang/Mann, Reinhard/Müller, Paul (Hrsg.): Sozialforschung und Verwaltungsdaten, Stuttgart : Klett-Cotta. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-330744>
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilian, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es und wie kann man sie lösen?, Essen: Stifung Mercator.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015): Gestalten statt verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 4, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bonsen, Martin/Bos, Wilfried/Gröhlich, Carola/Harney, Benjamin/Imhäuser, Kurt/Makles, Anna/Schräpler, Jörg-Peter/Terpoorten, Tobias/Weishaupt, Horst/Wendt, Heike (2010): zur Konstruktion von Sozialindizes. Ein Beitrag zur Analyse sozialräumlicher Benachteiligung von Schulen als Voraussetzung für qualitative Schulentwicklung. Bildungsforschung Band 31, Bonn/Berlin: BMBF.
- Bos, Wilfried/Pietsch, Marcus/Gröhlich, Carola/Janke, Nike (2006): Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4. In: Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günther/Pfeiffer, Hermann/Rolff, Hans-Günther/Schulz-Zander, Renate (Hrsg.): IFS-Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 14. Daten, Beispiele und Perspektiven, Weinheim: Juventa, S. 149-160.
- Burmester, Monika (2011): Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 306-317.
- Deutsches Institut für internationale pädagogische Forschung (DIPF) (2011): Handreichung. Wie erstellt man einen kommunalen Bildungsbericht? Bonn: o.V.
- Ditton, Hartmut (2010): Selektion und Exklusion im Bildungssystem, In: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hrsg): Bildungsverlierer, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 53-70

- El-Mafaalani, Aladin/Strohmeier, Klaus Peter (2015): Segregation und Lebenswelt. Die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit. In: El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.): Auf die Adresse kommt es an. Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsraum begeifen, Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 18-42.
- Farwick, Andreas/Amonn, Jan/Groos, Thomas/Messer, Astrid/Larsen, Inger/Teicke, Michael/Winkels, Clara (2012): Sozialraumanalyse Emscherregion. ZEFIR-Forschungsbericht Band 1, Bochum: ZEFIR.
- Gehne, David H./Neu, Marc/Scheebaum, Roland/Strohmeier, Klaus Peter (2017): Sozial- und Bildungsmonitoring für kommunale Prävention. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und bildungsbezogene Übergänge im Lebensverlauf von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 11, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas/Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 3, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas/Kersting, Volker (2015): Segregierte Kinderarmut und Gesundheit. In: El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.): Auf die Adresse kommt es an. Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsraum begeifen, Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S.76-107.
- Groos, Thomas/Trappmann, Carolin/Jehles, Nora (2018): Keine Kita für alle. Zum Ausmaß und zu den Ursachen von Kita-Segregation. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 12, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas (2015): Gleich und gleich gesellt sich gern. Zu den sozialen Folgen freier Grundschulwahl. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 5, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas (2016): Schulsegregation messen. Sozialindex für Grundschulen. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 6, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groot-Wilken, Bernd/Isaac, Kevin/Schräpler, Jörg-Peter (Hrsg.) (2016): Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung, Münster: Waxmann.
- Holtkamp, Lars (2017): Kommunale Verwaltung im Wandel. Präsentation zum Vortrag im Rahmen der Jahrestagung der Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW am 27.10.2017 in Essen. Im Internet unter <https://www.transferagentur-nordrhein-westfa->

len.de/fileadmin/Dateien/3.Fachveranstaltung/Praesentation_Holtkamp_24.01.2017.pdf,
aufgesucht am 27.08.2018.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS NRW)/Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) (2003): Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten Dortmund und Bochum. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: o.V.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS NRW)/Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) (2004): „Städte- und Regionalmonitoring“-Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: o.V.

Jeworutzki, Sebastian/Schräpler, Jörg-Peter/Schweers, Stefan (2016): Soziale Segregation – Die räumliche Ungleichverteilung von SGB-II-Bezug in NRW. In: MAIS NRW (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf: o.V..

Kaiser, Robert (2014): Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden: Springer VS.

Kersting, Volker/Scherdin, Patricia/Triesch, Marion (2007): Bericht zur sozialen Lage in Dortmund, Dortmund: Stadt Dortmund.

Kersting, Volker/Strohmeier, Klaus Peter (1998): Sozialhilfeabhängigkeit in Nordrhein-Westfalen und seinen Teilräumen unter besonderer Berücksichtigung der Städte Mülheim an der Ruhr, Essen und Oberhausen (MEO). Beiträge zur Regionalentwicklung, Heft 15, Hrsg. von der Stadt Essen, Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen.

Kersting, Volker/Strohmeier, Klaus Peter/Triesch, Marion (2008): Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung. Indikatorengestütztes Monitoring im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen, Essen: o.V.

Kersting, Volker/Strohmeier, Klaus Peter/Teicke, Michael (2013): Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung 2006-2009. Indikatorengestütztes Monitoring im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen, Essen: o.V.

Kohlscheen, Jörg (2016): „Aber irgendwie sehe ich da keinen Sinn drin!“ Hintergründe der (Nicht-)Nutzung präventiv ausgerichteter Angebote aus der Sicht von Eltern. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 6, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Landeskoordinierungsstelle KeKiz NRW 2015: Fachmagazin 2015 zum Landesvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor, Düsseldorf: o.V.
- Lange, Andreas/Lauterbach, Wolfgang/Becker, Rolf (2003): Armut und Bildungschancen: Auswirkungen von Niedrigeinkommen auf den Schulerfolg am Beispiel des Übergangs von der Grundschule auf weiterführende Schulstufen. In: Butterwegge, Christoph/Kluntz, Michael (Hrsg.): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel, Opladen: Lesek und Budrich, S. 153-170.
- Laubstein, Claudia/Holz, Gerda/Dittmann, Jörg/Stamer, Evelyn (2012): Von alleine wächst sich nichts aus ... Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I, Frankfurt a.M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Maaz, Kai/Anders, Yvonne/Baumert, Jürgen/McElvany, Nele (Hrsg.) (2010): Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule: Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten, Bonn: BMBF.
- Mardorf, Silke (2006): Konzepte und Methoden von Sozialberichterstattung. Eine empirische Analyse kommunaler Armuts- und Sozialberichte, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: o.V.
- Neu, Marc/Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2011): Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation. In: Hanesch, Werner (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 219-237.
- Reiss, Kristina/ Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.) (2016): PISA 2015: eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation, Münster.
- Richter-Kornweitz, Antje/Utermark, Kerstin (2013): Werkbuch Präventionskette. Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen, Hannover: Landesvereinigung für Gesundheit & Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V.
- Schimank, Uwe (2005): Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität in der Moderne. Hagener Studentexte zur Soziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnur, Olaf (2014): Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, Olaf (Hrsg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 21-56.

- Schräpler, Jörg-Peter (2011): Konstruktion von SGB II – Dichten als Raumindikator und ihre Verwendung als Indikator im Rahmen der Sozialberichterstattung am Beispiel der „sozialen Belastung“ von Schulstandorten in NRW – ein Kerndichte Ansatz. AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, S. 97-124.
- Schräpler, Jörg-Peter/Jeworutzki, Sebastian (2016): Der Sozialindex für Schulen – Die Bildung von Schulstandorttypen über SGB-II-Dichten und Migrationshintergrund. In: Groot-Wilken, Bernd/Isaac, Kevin/Schräpler, Jörg-Peter (Hrsg.): Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung, Göttingen: Waxmann.
- Schräpler, Jörg Peter/Jeworutzki, Sebastian/Butzin Bernhard/Terpoorten, Tobias/Goebel, Jan/Wagner, Gert G. (2017): Wege zur Metropole Ruhr. ZEFIR-Materialien Bd.6, Bochum: ZEFIR.
- Solga, Heike/Dombrowski, Rosine (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitspapier 171, Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung
- Stolz, Heinz-Jürgen/Debener, Martin/Gilhaus, Lena/Günther, Christina/Hilke, Maren/Jasper, Christin M./Kansy, Ursula/Kaup, Karl-Heinz/Köhler, Sabine/Schütte, Johannes D. (2016): Bericht der Landeskoordinierungsstelle zur fachlichen Begleitung des Lernnetzwerkes und der Modellkommunen, Münster: o.V.
- Strohmeier, Klaus Peter (2008): Unterstadt – für wen ist Segregation gefährlich? In: Groenemeyer, Axel (Hrsg.): Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle: Realitäten, Repräsentationen und Politik. Festschrift für Günter Albrecht, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 488-501.
- Strohmeier, Klaus Peter/Gehne, David H./Bogumil, Jörg/Micosatt, Gerhard/von Görtz, Regina (2016): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention. Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Strohmeier, Klaus Peter/Gehne, David H./ Groos, Thomas/Jehles, Nora (2014): Die fachliche Begleitforschung. Konzept und erste Ergebnisse. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 2, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Strohmeier, Klaus Peter/Gehne, David H./Kurtenbach, Sebastian (2015): Kleinräumige Segregationseffekte von Bergwerksstilllegungen im Ruhrgebiet am Beispiel ausgewählter Kommunen. ZEFIR-Forschungsbericht Band 7, Bochum: ZEFIR.
- Strohmeier, Klaus Peter/Neubauer, Jennifer/Prey, Gisela (2002): Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet, Essen: Projekt Ruhr.

Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (1996): Sozialraum Ruhrgebiet – Stadträumliche Differenzierung von Lebenslagen, Armut und informelle Solidarpotentiale. In: Bovermann, Rainer/Goch, Stefan/Priamus, Heinz-Jürgen (Hrsg.): Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen, Essen: Klartext Verlag, S. 451-475.

Terpoorten, Tobias (2014): Räumliche Konfiguration der Bildungschancen. Segregation und Bildungsdisparitäten am Übergang in die Weiterführenden Schulen im Agglomerationsraum Ruhrgebiet. ZEFIR-Materialien Band 3, Bochum: ZEFIR.

Weishaupt, Horst (2016): Schulen in schwieriger Lage und Schulfinanzierung. In: Die Deutsche Schule (DDS), 108. Jahrgang 2016, Heft 4, S. 354-369.

Wunderlich, Holger (2014): Familienpolitik vor Ort. Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene, Wiesbaden: Springer VS.

Zapf, Wolfgang (1977): Einleitung in das SPES-Indikatorensystem. In: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt a. M./ New York.

ZEFIR/Institut für Soziale Arbeit (2005): Ergebnisse und Perspektiven kommunaler Familienberichtsterstattung. Tgaungsdokumentation und Materialsammlung, Bochum: o.V.

Berichte

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (MAIS) (2012): Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (MAIS) (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Regionalverband Ruhr (2012): Bildungsbericht Ruhr, Münster / New York / München / Berlin: Waxmann.

Rheinisch-Bergischer Kreis (2018): Sozialbericht 2017 für den Rheinisch-Bergischen Kreis, Bergneustadt.

Stadt Baesweiler (2017): Sozialbericht 2017. Zur Lebenslage von Bürgern und Familien in Baesweiler, Baesweiler.

Stadt Düsseldorf (2017): Sozialräumliche Gliederung – Fortschreibung 2017. Statistik und Stadtforschung Nr. 56, Düsseldorf.

Stadt Gelsenkirchen (2015): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Grundlage für eine sozialräumliche Strategieentwicklung, Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2018): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Entwicklung und Stand 2018, Gelsenkirchen.

Stadt Gladbeck (2008): Familienbericht Gladbeck 2007. Lebenslage und Zufriedenheit von Familien, Gladbeck.

Stadt Gladbeck (2012): Familienbericht 2012. Ergebnisse der Wiederholungsbefragung von Gladbecker Familien über ihre Lebenslage und Zufriedenheit (Kommentierter Tabellenband), Gladbeck.

Über die Autoren



Dr. David H. Gehne

Dr. David H. Gehne ist Geschäftsführer und Forschungskordinator des „Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung“ (ZEFIR) der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.



Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler ist Professor für Sozialwissenschaftliche Datenanalyse an der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum und stellvertretender Geschäftsführender Leiter des ZEFIR

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: www.fgw-nrw.de

Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

www.fgw-nrw.de/sozialpolitik
